

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La integración laboral de los refugiados sirios en Turquía

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Leticia Marta Dorsch Buzón

Directora

Beatriz Quintanilla Navarro

Madrid

© Leticia Marta Dorsch Buzón, 2019

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La integración laboral de los refugiados sirios en Turquía.

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR PRESENTADA POR:

Leticia Marta Dorsch Buzón

DIRECTORA:

Beatriz Quintanilla Navarro

Madrid, 2019

A los hombres de mi vida:

A mi abuelo, Rafael.

A mi esposo, Hakan.

A mis hijos, Rafael, Eray y Korel.



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. Leticia Marta Dorsch Buzón,
estudiante en el Programa de Doctorado Ciencias Políticas y de la Administración y RRII,
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y
titulada:

La integración laboral de los refugiados sirios en Turquía.

y dirigida por: Dña. Beatriz Quintanilla Navarro

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 15 de julio de 2019

Fdo.:

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.

“La política es posible solo cuando hay controles y límites; es decir, cuando se ha educado y refinado al gobernante y se le ha elevado por encima del nivel de las bestias y los instintos animales”.

Yassin Al-Haj Saleh, Siria, 2018.

AGRADECIMIENTOS

Desde el año 2014 resido en Estambul, antigua capital del imperio otomano en el que, durante más de seis siglos, se creó una civilización singular, un mundo políglota de colaboración e intercambio. Fue este estado multiracial el que me inspiró para tratar de entender el por qué de la crisis del mundo actual y el por qué conociendo la historia, cometemos los mismos o peores errores de la humanidad.

En el año 1999, me licencié en Derecho por la Universidad Complutense. Soy letrada del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Me especialicé en Recursos Humanos y Asesoría Jurídico Laboral (Garrigues & Andersen) y en Política Social (London School of Economics and Political Science, LSE). Durante tres años, fui profesora de Grado y del Máster en Derecho y Derecho y Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Europea de Madrid. En el año 2009 me trasladé a Nairobi donde asesoré a embajadas y ONGs como MSF-Somalia, sobre las políticas laborales de implementación y armonización en los países anfitriones (Kenia y Somalia). De forma altruista, fundé la Asociación Sana para la integración laboral del colectivo estigmatizado de seropositivos, mediante la creación de una harinera que sirvió para garantizar el trabajo y la subsistencia de más de un centenar de familias. Desde el año 2015 soy empresaria y entre las actividades profesionales que realizo, he creado la primera empresa española establecida en la frontera turco-siria para la producción del Jabón de Aleppo elaborado por los refugiados sirios en Turquía (www.letiziabuzon.com).

Mi vida académica y profesional se ha basado en la defensa de la justicia y de los derechos humanos. He sentido especial interés hacia las políticas y prácticas sociales de integración laboral de las personas, como modo de dignificación humana en todos sus ámbitos y lugares en los que he tenido el privilegio de vivir.

Esta fue la motivación que me llevó a realizar mi tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y en concreto en el Programa de Relaciones Internacionales. Considero que esta tesis es el complemento académico necesario para dar cabida a las inquietudes surgidas durante el transcurso de los años. El análisis jurídico es fundamental para poder comprender las políticas de desarrollo y cómo ambos aspectos están interrelacionados. He tenido el honor y el privilegio de realizar mi tesis doctoral bajo la dirección de la politóloga y Doctora en Derecho, Dña. Beatriz Quintanilla Navarro. A ella le agradezco su compromiso, su implicación y sus recomendaciones pero, sobre todo, el haberme animado año tras año a conseguir mi sueño.

Del mismo modo, agradezco a todas aquellas personas que me han ayudado generosamente durante todo el proceso: miembros de la universidad, académicos, profesionales, entrevistados, investigadores y amigos, porque sin ellos no hubiera podido culminar este proceso o, al menos, no podría haberlo hecho de forma tan detallada y precisa.

Agradezco a todas las autoridades turcas que me han recibido, guiado y acompañado, a las instituciones gubernamentales (IKSUR, TurkStat, AFAD, CBRT, MoH, MoFLSS, MoNE, TRC, DGMM, PDGMM), a las instituciones internacionales como la Delegación de la Unión Europea, el CICR y la Organización de las Naciones Unidas, a las ONGs establecidas en Turquía y Siria (en especial, a DDD), a las universidades turcas (en concreto, a la Universidad Altinbas), a la sociedad civil y al sector privado. Gracias también a todos aquellos que han garantizado mi seguridad durante los viajes realizados a Siria.

De forma especial, quiero agradecer al pueblo turco el modo en el que me han transmitido su generosa cultura. Les agradezco la lección de humanidad que he recibido durante estos años de investigación. Desde aquí, desde mi pequeña aportación, agradezco a todos los que dan a conocer la verdad del valor de la vida humana.

Sin duda, mi mención más sincera es para los héroes de esta tesis doctoral, refugiados sirios huídos de una guerra que no buscaron, que no querían y que les hizo abandonar de forma involuntaria y/o forzada el país al que pertenecían.

Para finalizar, quiero agradecer a mi marido Hakan Bilgin, su constante apoyo para completar mi tesis doctoral y el haber sido mi inspiración durante más de 15 años guiados por el amor, el respeto y la integridad. Agradezco también a mis tres hijos, Rafael (12), Eray (7) y Korel (3) el ser esa parte de mi vida en la que aprendo cada día.

Mi agradecimiento más sentido es para la persona a quien debo lo que soy, mi abuelo, Rafael Buzón Castillo (q.e.p.d). A ti, querido Raf, te dedico esta tesis doctoral como promesa debida y con la esperanza de creer que, estés donde estés, sigues acompañándome. Gracias por tu visión en apostar siempre por el conocimiento.

Muchas gracias a todos los que habéis creído en mí.

Y gracias al lector que pueda interesarle esta tesis doctoral y pueda ayudarlo a construir un mundo más afín a la justicia, a la libertad y a la esperanza. Voces que den voz a los que no tienen voz.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.	12
--------------------------	----

INTRODUCCIÓN.

I. Abstract	14
II. Resumen	14
III. Fundamentación	15
IV. Objeto	18
V. Marco teórico y estrategia empírica	21
VI. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación	25
VII. Metodología	26
VIII. Limitaciones de la investigación	30
IX. Plan de exposición	32

PARTE I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS. UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS MIGRATORIOS.

1. Introducción.	37
2. Las relaciones bilaterales turco-sirias.	42
3. La guerra en Siria (2011-2019).	
3.1. Antecedentes.	44
3.2. El flujo masivo migratorio sirio.	49
3.3. Movilidad y acceso de los refugiados sirios en territorio turco.	50
4. Aproximación al contexto de los refugiados sirios en Turquía.	54
4.1. Contexto demográfico y económico.	56
4.2. Contexto laboral de los refugiados sirios en Turquía: breve reseña.	62

CAPÍTULO II: INDICADORES DE MEDICIÓN RELATIVOS A LA INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

1. Marco teórico y estrategia empírica.	
1.1. Definición de integración.	65
1.2. Indicadores de medición.	67
1.2.1. Indicadores de estructura, proceso y resultado.	69
1.2.2. Indicadores para una integración exitosa.	70
2. Datos cuantitativos.	74
3. Datos cualitativos.	
3.1. Clasificación de la integración.	77
3.2. La medición de la integración social de los refugiados con indicadores legales, civiles y sociales.	80
3.3. La medición de la integración en el empleo de los refugiados con indicadores económicos.	89

PARTE II. MARCO LEGAL, ESTATUS Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS A LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

CAPÍTULO III: EL MARCO LEGAL DE LOS REFUGIADOS EN TURQUÍA.

1. Introducción: aproximación al estatus de los refugiados sirios en Turquía. ...	96
2. El marco legal laboral de los refugiados en el ámbito internacional.	
2.1. Instrumentos internacionales de aplicación.	
2.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PESC): el derecho al trabajo.	100
2.1.2. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y 1967.	
2.1.2.1. La reserva en la ratificación realizada por Turquía.	102
2.1.2.2. Prácticas de integración global en las políticas laborales nacionales de las disposiciones contenidas en los Convenios.	105

2.1.3. Las disposiciones jurídico-laborales de la Organización Internacional del Trabajo en relación a los trabajadores refugiados.	109
2.2. La Comunidad Internacional en la crisis de refugiados: el mercado laboral.	
2.2.1. La agenda sobre el Desarrollo Sostenible 2030 (ONU).	115
2.2.2. El Marco de Respuesta Integral para los refugiados: de la Declaración de Nueva York al Pacto Mundial para los refugiados.	116
2.2.3. La Declaración Unión Europea – Turquía.	119
3. El marco legal laboral de los refugiados sirios en Turquía.	
3.1. La Ley de Extranjería y Protección Internacional (LEPI).	123
3.2. La Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal (LPTE).	126

CAPÍTULO IV: EL ESTATUS Y LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS CONCEDIDOS A LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

1. El Reglamento sobre la Protección Temporal (RPT).	
1.1. Orígenes de la Protección Temporal.	129
1.2. El Régimen de Protección Temporal en Turquía.	132
1.3. El estatus concedido a los refugiados sirios a través del Régimen de Protección Temporal.	136

PARTE III. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO IMPLEMENTADAS BAJO EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL (2011-2019).

CAPÍTULO V: POLÍTICAS SOCIALES IMPLEMENTADAS.

1. Introducción.	143
2. Las políticas sociales bajo el amparo del Régimen de Protección Temporal.	
2.1. La concesión de la ciudadanía turca.	144
2.2. El permiso de residencia.	150
2.3. El acceso a la vivienda y los medios de subsistencia. La cohesión social.	156
2.4. La asistencia médica y el bienestar social.	161

2.5. La educación y protección de los niños sirios en Turquía.	
2.5.1. La educación primaria y secundaria.	169
2.5.2. La educación universitaria.	177
2.5.3. Especial referencia a los menores no acompañados.	178

CAPÍTULO VI: POLÍTICAS LABORALES DE INTEGRACIÓN.

1. Empleo y acceso de los refugiados sirios al mercado laboral turco: sostenibilidad vs. integración.	
1.1. Introducción.	181
1.2. Inclusión de los refugiados sirios en el mercado laboral turco.	
1.2.1. Garantías de los derechos laborales. El permiso de trabajo.	185
1.2.2. Empleadores.	190
1.3. Dificultades de acceso al empleo de los refugiados sirios.	
1.3.1. La relación causa-efecto.	192
1.3.2. El trabajo informal.	195
1.3.2.1. Causas socioeconómicas, estructurales y culturales.	197
1.3.2.2. Sectores y grupos de población.	202
1.4. La precariedad de los grupos vulnerables.	
1.4.1. El trabajo infantil. Políticas para la reducción vs. educación.	203
1.4.2. La mujeres refugiadas sirias en el mercado laboral.	211
2. Políticas socio-laborales: sostenibilidad e impacto.	
2.1. La protección social.	215
2.2. Las políticas de integración laboral implementadas.	
2.2.1. Desarrollo y sistemas de seguimiento.	217
2.2.2. La eficacia de las políticas sociolaborales en su implementación.	225
2.2.3. Análisis comparativo.	230
2.2.3.1. Políticas de integración laboral de los refugiados sirios en el Líbano.	236
2.2.3.2. Políticas de integración laboral de los refugiados sirios en Jordania.	240
2.3. Políticas laborales emergentes: el papel del sector privado.	

2.3.1. La importancia del sector privado en la creación de empleo vs. integración laboral.	245
2.3.2. Mecanismos de apoyo a la integración laboral empresarial.	249
2.3.3. Análisis de las buenas prácticas empresariales en vigor.	
2.3.3.1. La creación de empleo del sector privado en Turquía.	251
2.3.3.2. Prácticas de integración empresarial en la Unión Europea y Estados Unidos.	256

PARTE IV. SOLUCIONES DURADERAS PARA ESTABLECER MERCADOS DE TRABAJO INCLUSIVOS. INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES.

CAPÍTULO VII: SOLUCIONES DURADERAS DE INTEGRACIÓN.

1. Introducción.	262
2. Los retornos de los refugiados sirios a su país de origen.	262
3. Los reasentamientos de los refugiados sirios a terceros países.	266
4. La integración local.	
4.1. Introducción.	270
4.2. Soluciones y oportunidades.	275
4.2.1. Salud pública y educación.	277
4.2.2. Empleo y medios de subsistencia.	278
4.2.2.1. Recomendaciones para una mayor empleabilidad.	281
4.2.2.2. La inclusión de las empresas públicas, privadas, nacionales e internacionales.	286

CAPÍTULO VIII: INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

1. Mercados de trabajo inclusivos.	288
2. La dimensión inclusiva del sector empresarial.	
2.1. Introducción.	289
2.2. Recomendación sobre la inclusión de políticas socio-empresariales.	291

2.3. Optimización de la regulación existente hacia normas y reglamentos favorables.	
2.3.1. Los procedimientos administrativos.	296
2.3.2. La educación empresarial y el desarrollo de competencias.	297
2.3.3. El intercambio tecnológico y la innovación de las Start-up.	299
2.3.4. Mejora en el acceso a las subvenciones y ayudas financieras.	302
2.3.5. Promoción de redes y consciencia socio-empresarial.	305
2.4. Modelos de negocio inclusivos vs. Responsabilidad Social Corporativa.	
2.4.1. Introducción.	307
2.4.2. Desarrollo de las estrategias del emprendimiento inclusivo.	308
2.4.3. Estudio del caso aplicado.	311
PARTE V: CONCLUSIONES.	318
BIBLIOGRAFÍA.	326
ANEXOS.	
Anexo I: Modelo de guión de las entrevistas realizadas.	348
Anexo II: Publicaciones de prensa española del Proyecto <i>Letizia Buzón Savon D'Alep</i>	355
Anexo III: Distribución por edad y género de los refugiados sirios registrados conforme a datos biométricos. Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019.	357
Anexo IV: Número de refugiados sirios bajo el Régimen de Protección Temporal en Turquía (2011-2019). Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019.	358
Anexo V: Distribución provincial de los refugiados sirios en Turquía bajo el Régimen de Protección Temporal. Fuente: DGMM, 21 de marzo de 2019.	359

Anexo VI: Distribución de los refugiados sirios bajo el Régimen de Protección Temporal conforme a las provincias turcas de mayor afluencia. Fuentes: DGMM y ACNUR (UNHCR), 2019. 360

Anexo VII: Localización de los Campos de Alojamiento Temporal (CAT) para los refugiados sirios en Turquía. Fuente: ACNUR, 31 de enero de 2019. 361

Anexo VIII: Estadística relativa al número de refugiados sirios que han sido reubicados en países de la Unión Europea desde Turquía conforme a la política “uno por uno”. Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019. 362

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.

ACNUR	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados.
AFAD	Agencia de Emergencias y Desastres de Turquía.
AKP	Partido de la Justicia y del Desarrollo.
ALP	Programa de Aprendizaje Acelerado.
BM	Banco Mundial.
CAT	Centros de Alojamiento Temporal.
CBRT	Banco Central de la República de Turquía.
CCT	Convención Contra la Tortura.
CCTE	Programa de Transferencia Monetaria para la Educación.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CER	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
CSI	Índice de Estrategias de Afrontamiento.
DDD	Médicos del Mundo Turquía.
DGMM	Dirección General de Migraciones.
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
ESNN	Red de Seguridad Social de Emergencia.
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación.
GEM	Centro de Educación Temporal.
GSS	Plan de Seguro General de Salud de Turquía.
HDP	Partido Democrático del Pueblo.
HEP	Programa de Aprendizaje Acelerado.
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja.
IKSUR	Agencia de Empleo en Turquía.
IPC	Índice de Precios al Consumo.
KOSGEB	Organización para el Desarrollo de PYMES de Turquía.
LEPI	Ley de Extranjería y Protección Internacional.
MHPSS	Salud mental y apoyo psicosocial.
MoFLSS	Ministerio de Familia, Trabajo y Asuntos Sociales de Turquía.
MoH	Ministerio de Salud de Turquía.

MoNE	Ministerio de Educación Nacional de Turquía.
MSF	Médicos sin Fronteras.
MT	Mercado de Trabajo.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIM	Organización Internacional del Comercio.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PDGMM	Dirección Provincial de Migración.
PESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PKK	Partido de los Trabajadores del Kurdistan.
PSR	Refugiados Palestinos de Líbano.
PVP	Precio de Venta al Público.
RPT	Régimen de Protección Temporal.
RPTE	Reglamento sobre los Permisos de Trabajo bajo el RPT.
TIPT	Tarjetas de Identificación de Protección Temporal.
TRC	Media Luna Turca.
TurkStat	Instituto de Estadísticas de Turquía.
UE	Unión Europea.
UGE	Protocolo de Cooperación de Capacitación para el emprendimiento.
UNCTAD	Programa de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.
ZF	Zona Franca.

INTRODUCCIÓN.

I. Abstract.

The study examines the processes of refugee integration in Turkey and the aims to provide a comprehensive assessment of the opportunities and challenges to a holistic refugee integration scheme in Turkey. The mass influx of Syrian Refugees in Turkey has accelerated the legislative initiatives on their status. The adoption of the work permit regulations for temporally protection status holders is indicative of a long-term planning concerning more than 3.6 million Syrians. It also tries to put forward policy recommendations for better harmonization of Syrians in Turkish communities. This effort is based on the missing expression of refugee integration on the labour market where yet more than 98% remain informally employed in precarious conditions. A combination of dimensions and processes –legal, economic, social and cultural- can give Syrian Refugees in Turkey the opportunity to attain rights and achieve self-reliance as a vital strategy of their integration. The main purpose is to examine the challenges faced by Syrians in the Turkish Labor market in light of the legislative developments and suggest that policymakers should focus on the regulations that prevent refugees' engagement in the informal market to both benefit from the impact of the current situation. This research could be used as a reference of labor integration for expected refugees flows in the host countries.

Keywords: Syrian Refugees, Turkey, Labor Market Integration.

II. Resumen.

La presente investigación en curso, estudia la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía y determina las recomendaciones necesarias para proporcionar una evaluación exhaustiva de las oportunidades y los desafíos pendientes. El empleo, además de ser un indicador clave para la integración, determina el nivel de cohesión social. En una crisis de refugiados sin precedentes, la afluencia masiva de

población siria en Turquía ha acelerado la regulación en relación a los permisos de trabajo concedidos bajo el amparo legislativo del Régimen de Protección Temporal (RPT). A pesar de ello, más del 98% de la población refugiada realiza trabajos en el sector informal en condiciones de extrema precariedad, alejando las políticas de integración laboral a la inclusión. En el presente estudio, planteamos las recomendaciones políticas adecuadas para una mejor armonización laboral de los derechos concedidos, mediante el análisis de una combinación de procesos legales y dimensiones socioeconómicas, tendentes a la obtención efectiva de los derechos y la independencia necesaria para una adecuada integración. Como tendencia global, existe una asimilación entre el refugiado y la amenaza que ello supone para el país, estigmatizándolo como un mero vector de la crisis. El objetivo principal es examinar la exclusión enfrentada por los ciudadanos sirios en Turquía a raíz de los desarrollos legislativos realizados y sugerir a los responsables de las formulaciones políticas las regulaciones que amplíen su participación en el mercado de trabajo formal para que, en todo caso, ambos colectivos puedan beneficiarse del impacto de la situación actual. El resultado de la presente investigación podría ser utilizado como referente de una posible integración laboral de futuros flujos migratorios en países de acogida.

I. Fundamentación.

La elección de la tesis doctoral obedece a la preocupación existente en torno al número de personas desplazadas en el mundo y su posibilidad de integración en los países de acogida. Como jurista especializada en Derecho Laboral y Máster en Políticas Sociales, la primera inquietud sobre la elección del objeto de investigación surgió tras el comienzo de la crisis siria en el año 2011. El planteamiento versaba sobre la capacidad de respuesta de Turquía como país fronterizo con una infraestructura y recursos limitados. Un país sin capacidad para asumir una crisis humanitaria de gran escalado sin el apoyo de la Comunidad Internacional, tanto en ayudas orientadas a la asistencia humanitaria como al desarrollo social.

La guerra en Siria, en un principio, se entendió como una crisis temporal sin que se concibiese una extensión en el tiempo que ya ha superado los nueve años. A día de hoy y sin visos de obtener una resolución de paz en el corto o medio plazo, las personas desplazadas se han ido integrando parcialmente en los países de acogida y no tienen intención de regresar a sus hogares.

Por este motivo, el planteamiento inicial realizado en el año del comienzo de la presente investigación, fue analizar una integración sin precedentes que actualmente, ha dado lugar al mayor éxodo de una población producido desde la Segunda Guerra Mundial. De forma específica, el interés inicial se centró en evaluar la inclusión masiva de refugiados sirios en un mercado laboral donde la tasa de desempleo había superado un 14% en el año 2014. Inicialmente se analizó el aspecto socioeconómico de los ciudadanos sirios en su país y su afectación en el desplazamiento. Posteriormente, el estudio se centró en determinar el impacto que la llegada masiva de refugiados sirios en Turquía había producido sobre los denominados conceptualmente “refugiados”, ya que sin embargo, ese estatus legal nunca les fue reconocido por el gobierno. Su definición inicial como “invitados”, hizo que despertara aún más la inquietud sobre cuáles serían los derechos concedidos en virtud de ese estado. Del mismo modo, se planteó analizar el impacto de la cohesión social impuesta en la integración de dos culturas heterogéneas referidas a la comunidad desplazada y a la de acogida.

Desde que dio comienzo la investigación hasta el día de hoy, han transcurrido cinco años en los que se han observado las diferentes medidas adoptadas conforme a la demanda de la realidad. Las disposiciones contenidas en el texto legal de garantía de los derechos concedidos a los refugiados sirios en Turquía a través del Régimen de Protección Temporal (RPT), es inédito, tanto en su concepción como herramienta única no desarrollada por ningún otro país con anterioridad, como por el desarrollo legislativo contenido para atender las demandas de un gran colectivo de refugiados en un país de acogida.

La estructura demográfica, social y económica de Turquía ha cambiado desde el

año 2011. La integración de los refugiados sirios en los países de acogida es una responsabilidad internacional que de no producirse, tendrá las devastadoras consecuencias de la existencia de generaciones de sirios que sin integrarse, - educarse, formarse, adaptarse al mercado laboral-, afectarán a la sociedad, con episodios cada vez más frecuentes y violentos de xenofobia, racismo y terrorismo internacional. Asistimos por tanto a radicales cambios o mutaciones demográficas impuestas en los que la integración y la cohesión social serán fundamentales para la convivencia mundial.

En este sentido, cabría plantearse por qué los países fronterizos son, por defecto, responsables de las crisis de otros países. La respuesta a este planteamiento es algo que excede del ámbito de estudio pero podría plantearse como posible objeto de investigación posterior.

El planteamiento se basa en la posibilidad de la intervención del sector privado como garantía de una integración laboral exitosa, bien entendido desde el punto de vista del propio refugiado con ayuda de los diferentes actores internacionales, o como sector privado tanto local (propio de empresarios turcos), como de los diferentes empresarios internacionales que quieran establecer sus intereses económicos y comerciales en el país. Un país en el que el sector de la agricultura y el sector textil, representa más del 30% del PIB. Un país en el que grandes empresas como Inditex, han establecido allí sus fábricas. Un país que necesita el apoyo de todos los que puedan prestárselo como una responsabilidad internacional compartida y solidaria.

El intelectual sirio, Al-Haj Saleh, exiliado en Turquía, defiende que su país, *“representa un derrotero universal y por tanto, no podemos pensar en Siria ni en un mundo globalizado sin pensar en un destino común”*. En la presente tesis doctoral se defiende un planteamiento universal para beneficio de todos, sin el cual, Siria *“contribuirá a que el mundo se convierta en un lugar peor”*¹. Por correlación, si no ayudamos a los países de acogida como Turquía, contribuiremos a un escalado

¹ Yassin Al-Haj Saleh. Siria, la revolución imposible. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Primera edición

universal con efectos negativos.

La presente tesis doctoral está en curso y seguirá la debida investigación a través de la publicación de artículos científicos. El motivo obedece a un interés personal en seguir investigando sobre los continuos cambios políticos, culturales, sociales y económicos de un país que afronta un nuevo mapa demográfico y cuya respuesta de impacto servirá para una implementación exitosa en situaciones de similitud.

Por este motivo y siendo conscientes de los cambios que pueden producirse en el contexto descrito, desde la fecha del depósito de la presente tesis doctoral, hasta la fecha de su debida defensa, establecemos la fecha de cierre a 21 de junio de 2019, sin perjuicio de incorporar las posibles disposiciones legales desarrolladas o políticas de implementación de forma oral, el día de su defensa ante el Tribunal designado.

II. Objetivo.

El flujo masivo de refugiados sirios en Turquía producido durante los años 2011 a 2019, ha dado lugar a sucesivos cambios legislativos en relación a las políticas de migración.

La integración laboral de los refugiados se concibe como uno de los objetivos del milenio de la Organización de Naciones Unidas para la Agenda 2030. En relación a las políticas nacionales de referencia y a pesar de las iniciativas realizadas, a día de hoy no existe un compendio global de actuación y/o de eficacia en la implementación de los derechos laborales de los refugiados en situaciones de desplazamientos masivos hacia los países de acogida. Los diferentes actores internacionales están realizando un esfuerzo con aportaciones documentales en esta dirección, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio y la elaboración de su último informe relativo a la inclusión laboral de los refugiados en los países de acogida.

Sin embargo, hasta el momento, los avances conseguidos han sido insuficientes y desiguales en las diferentes regiones de acogida. El aspecto cultural y socio-económico de los refugiados a nivel global es heterogéneo al igual que lo es el de los países de acogida. Establecer unos parámetros a nivel internacional es una labor tediosa con medidas que pueden funcionar en determinados países pero no en otros. Se requiere cuestionar las causas estructurales, sociales y económicas en cada caso y establecer unas políticas públicas comunes hacia el éxito de una implementación viable en base a las posibles variables. Intentar obtener una implementación equitativa en todos los países con grandes flujos de refugiados hace que la cohesión, integración e inclusión esté en disonancia con la realidad.

Oriente Medio acoge a más del 45% de la población mundial de refugiados. De forma inevitable, los países limítrofes han asumido el mayor influjo de personas refugiadas provenientes de Siria. Habiendo entrado en el noveno año de la guerra en Siria y con más de la mitad de su población desplazada, Turquía ha acogido a más de 3.6 millones de refugiados sirios en su país. Las consecuencias que ha tenido para Turquía el conflicto sirio, han dado lugar a un cambio demográfico, económico y político a gran escala. La previsión sobre la permanencia de los refugiados sirios en Turquía cobra cada vez más consistencia basándonos en factores como su establecimiento de forma integral, las tasas de crecimiento entre su población conforme a los índices de natalidad y la escasa intención de regresar a su país de origen. El 96% de los refugiados sirios en Turquía viven en zonas urbanas o rurales fuera de los campos de acogida, habiendo dado lugar a un nuevo mapa demográfico en el país.

Desde el comienzo de la crisis en el año 2011, las necesidades de adaptación legislativas y sociales han sido constantes en base a una integración que en un principio, fue concebida en el corto o medio plazo, como a una necesidad imperante de previsión en el largo plazo como medida de armonización de la cohesión social debida. Sin embargo, la sociedad turca ha rechazado este modelo de integración con el paso de los años debido al agravamiento de la situación

económica del país, con unas elevadas tasas de inflación y de desempleo, especialmente, entre la población joven.

Las obligaciones internacionales de Turquía en relación a los refugiados sirios se incluyen en el marco de la Convención sobre los refugiados de 1951. Sin embargo, Turquía realizó una reserva geográfica conforme a la cual solo concede el estatus de refugiado a todos aquellos huidos de guerra de países europeos. A pesar de haber proporcionado asistencia de emergencia desde el inicio con las consecuencias que para su infraestructura y recursos ha causado, con el objetivo de atender a un flujo masivo de refugiados sirios, en el año 2013 promulgó la Ley de Extranjería y Protección Internacional y conforme a lo contenido en su artículo 91 garantizó su protección bajo el Régimen de Protección Temporal. El derecho al trabajo, condicionado a la obtención del permiso de trabajo, no fue desarrollado legislativamente hasta el año 2016, lo que dio lugar a que durante los primeros cinco años del conflicto, los refugiados sirios estuvieran en lo que se ha denominado el *“limbo laboral”*, habiendo realizado trabajos en el sector laboral informal de forma sistemática.

El Régimen de Protección Temporal, garantizó desde un inicio el derecho a la sanidad de emergencia y garantizó la educación para todos los refugiados sirios en Turquía. A pesar de estas garantías, en el año 2019, más de un 40% de los niños no estaban escolarizados y más de medio millón realizan trabajos informales. En relación al acceso al mercado laboral, solo un 1.2% de la población refugiada siria ha obtenido el permiso de trabajo, lo que ha favorecido la clandestinidad y la precariedad laboral tanto de los refugiados sirios como de la población de acogida.

En el presente contexto y conforme a las expectativas de asentamiento prolongado de los refugiados sirios en Turquía, es necesario que los diferentes actores intervinientes desarrollen medidas efectivas de protección social que den lugar a una integración suficiente y sostenible para ambos colectivos.

El gobierno de Turquía ha asumido la principal carga económica y social de la respuesta al flujo masivo de refugiados sirios, por el solo hecho de ser un país fronterizo. Se entiende necesaria la solidaridad internacional compartida en una situación cuya tendencia es recurrente en el tiempo a través de la incorporación de las medidas efectivas destinadas a paliar los efectos de la falta de integración y cohesión social producidos en los países de acogida.

De conformidad con el artículo 23 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, el derecho al trabajo y a la ocupación efectiva es un derecho fundamental. En la investigación que nos ocupa, es el derecho que dará lugar a la autonomía de los refugiados sirios y a su cohesión con la población del país que les acoge, es decir, a una integración exitosa en el largo plazo.

III. Marco teórico estrategia empírica.

El marco teórico de la presente tesis doctoral es el análisis de la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía así como de su cohesión social en la población de acogida para poder incorporar una perspectiva de los contenidos y evaluaciones de los programas que ha desarrollado el gobierno de Turquía en colaboración con las diferentes organizaciones internacionales y las recomendaciones que pueden surgir de la eficacia de las medidas adoptadas. De forma específica, se seleccionan los documentos centrales de evaluación de las políticas de integración laboral acaecidas, tomando en consideración el contexto político, cultural e institucional.

Los avances teóricos y metodológicos, los enfoques predominantes en la práctica evaluativa, los propósitos y contenidos de análisis en cada momento, son la clave para determinar la efectividad de las políticas inclusivas. Para poder realizar la evaluación de las políticas implementadas, se ha realizado un análisis de la documentación desarrollada durante los años 2014 a 2019 sobre las adopción de

nuevas medidas implementadas y el origen social que da lugar a las mismas, así como la resolución de aquellas implementadas de forma no efectiva.

Todo ello se realiza teniendo en cuenta el contexto específico en el que se lleva a cabo, en este caso, Turquía como país de acogida y la población siria desplazada como consecuencia de la guerra que está teniendo lugar en su país. El análisis se entiende como un proceso sistemático de recogida de información sobre una acción de desarrollo que persigue determinar su valor efectivo y que tiene como finalidad generar aprendizajes y contribuir a la mejora de la integración laboral de los refugiados sirios.

Integrar la perspectiva de las políticas realizadas supone reconocer la ineffectividad de las mismas conforme a los resultados expuestos. La construcción socio-cultural de la integración de los refugiados sirios en sus comunidades de acogida turcas, enfrenta una clara desigualdad entre ambos. En la evaluación práctica de los resultados, se incluye un análisis de estas desigualdades que incluyen la definición de lo que sería una integración de éxito y la efectividad de las políticas.

En todo caso, el desarrollo del análisis está influido por el contexto específico de Turquía y la heterogeneidad de los refugiados sirios en el país, prestando especial atención al marco político en materia de empleo, junto con la capacidad institucional y social para implementar nuevas medidas de integración propuestas en esta dirección. La posible emisión de ideas en relación a las políticas o recomendaciones posibles, están realizadas en la creencia de entender que es posible un mundo más equitativo y justo para todos a través del reconocimiento y la implementación práctica de los derechos fundamentales.

En relación a la estrategia empírica, para poder abordar la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía, debemos evaluar la distancia entre la realidad y el amparo de la garantías de los derechos concedidos bajo el amparo de las regulaciones expuestas. La presente tesis doctoral se encuadra dentro de la disciplina del análisis de la efectividad de las políticas realizadas, es decir el

análisis de los diferentes elementos de carácter legal y político que influyen en el desarrollo de las medidas adoptadas. Del mismo modo la investigación se centra en el área específica de la evaluación de las medidas políticas que cada vez tiene más relevancia en el ámbito científico.

Para ello deberemos definir que es un indicador y especialmente como debe utilizarse para medir la integración de los refugiados. El objetivo es comprender la efectividad del marco jurídico en vigor en Turquía concedido a través de los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales. En concreto, determinar si la integración social de los refugiados está siendo efectiva, evaluando el estado y la dinámica de dicha integración a través de la herramienta metodológica de los indicadores descriptivos.

Para determinar los tipos de indicadores válidos en la integración laboral de los refugiados sirios, lo plantearemos en términos de la concesión de los derechos otorgados, utilizando indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

En relación a los indicadores estructurales, referidos a la ratificación de los instrumentos y mecanismos institucionales, Turquía, a lo largo de la crisis siria, ha ido desarrollando un marco normativo regulatorio para transformar de forma justa y efectiva una realidad social compleja como lo ha sido el flujo masivo de entrada de refugiados sirios en su país. Su capacidad para regular eficazmente, depende no de su capacidad solidaria o de sus estándares morales, sino de un ideal de justicia establecido en la normativa internacional y nacional, de convivencia democrática.

Por lo que se refiere a los indicadores de proceso, midiendo el éxito de las políticas adoptadas, haciendo efectivas las normas y alcanzando progresivamente los resultados, utilizaremos como medidores de integración el éxito en la concesión de la ciudadanía y de los permisos de residencia, la garantía del sistema sanitario y la escolarización de los refugiados sirios en el sistema educativo formal e informal.

En relación a los indicadores de resultados, referidos a los logros alcanzados en la concesión de los derechos a los refugiados sirios en Turquía, evaluaremos las tasas o porcentajes de la participación de los refugiados en la sociedad civil turca a través del empleo de conformidad con sus expectativas profesionales y su formación académica. Utilizaremos indicadores objetivos de tipo estadístico, económico y jurídico, midiendo la tasa de desempleo de los refugiados sirios en Turquía, la tasa de empleo en el sector informal y demás derechos adyacentes. También utilizaremos indicadores subjetivos como lo son las percepciones, sentimientos y actitudes, así como la intensidad de las interacciones sociales de los refugiados sirios en Turquía en relación con la población local turca.

La medición descriptiva a través del enfoque de integración de los refugiados sirios, requiere, necesariamente un sistema de evaluación compartido cuyos resultados puedan ser comparables en su conjunto y así concluir si la integración está teniendo éxito.

El concepto de indicador descriptivo en la presente tesis doctoral ofrece un perfil sociológico y normativo más que estadístico. De ahí la importancia del marco teórico previo desarrollado y su inevitable concepción normativa, a través de la cual conceptualizamos los objetos de medición. El objetivo del sistema de medición de la presente investigación es establecer un sistema común de medición con efecto directo de las políticas de integración adoptadas, así como determinar los ámbitos, la población afectada, los logros obtenidos por Turquía y los desafíos pendientes. Del mismo modo, realizaremos valoraciones sobre la integración no referido de forma exclusiva a los impactos de las políticas nacionales.

En la actual fase de integración, la clave reside en los derechos sociales concedidos y no políticos sobre la garantía de un Estado Democrático, dejándose el estudio para una fase posterior. Utilizaremos el enfoque dado por Turquía a través de la normativa estudiada, el entorno local como medio principal de integración y los propios colectivos implicados, refugiados sirios y población turca.

IV. Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación.

Los objetivos generales propuestos en la presente tesis doctoral son los siguientes:

1. Plantear una posible evaluación de origen en una crisis de refugiados sin precedentes con un flujo masivo capaz de colapsar la estructura del país de acogida.
2. Valorar la respuesta y efectividad que se ha realizado mediante la implementación de las políticas sociales y las reglamentaciones adoptadas. Determinar si estas políticas plantean una solución de integración para situaciones similares.
3. Proponer un escenario común de implementación internacional a través de la intervención de los diferentes actores.

De acuerdo con los objetivos generales, los específicos son los siguientes:

- 1.1 Analizar cuales han sido las diferentes contribuciones desde el inicio de la crisis por parte de los gestores políticos.
- 1.2 Estudiar como se han incorporado los contenidos políticos en la regulaciones y el alcance logrado su efectividad.
- 1.3 Revisar, si las propuestas implementadas han supuesto una adaptación cultural, social y económica de la realidad.
- 1.4 Identificar los diferentes factores que potencian o dificultan la integración de los refugiados sirios en Turquía.
- 2.1 Exponer cuales son las características mínimas contenidas en las políticas de integración y cohesión social de los refugiados sirios en Turquía como factor determinante en escalada de grandes flujos masivos de inmigración.
- 2.2 Visualizar cuales han sido las iniciativas en marcha para realizar la integración laboral de estos refugiados, analizando las políticas desarrolladas, los procedimientos adoptados y las orientaciones metodológicas sugeridas.

3.1 Analizar una propuesta común de implementación de base en casos similares teniendo en cuenta la segmentación étnica, demográfica, social, geográfica, política y económica existente tanto en el país en crisis como en el país de acogida.

3.2 Plantear unos estándares mínimos para implementar en la atención inmediata de la emergencia.

V. Metodología.

Para el desarrollo de esta tesis doctoral se ha utilizado el método del estudio del caso al tratarse de un fenómeno contemporáneo –acogida de 3.6 millones de refugiados sirios por un solo país- sin que existan medidores cuantitativos o cualitativos equitativos. La intención es conocer qué políticas sociales laborales se han implementado para poder determinar cuáles han sido o no satisfactorias y las razones que han influido en su éxito o fracaso. También entendemos la necesidad de conocer como estas políticas laborales han influido en la integración y cohesión social de los refugiados sirios en Turquía, es decir, su impacto tanto en la sociedad refugiada como en la sociedad de acogida. Utilizaremos casos similares (en ningún caso, de la misma magnitud) y realizaremos el análisis de las políticas laborales implementadas en otros países como Líbano y Jordania, para valorar el impacto comparativo en contraste. Determinaremos cuales han sido las grandes ausencias, su impacto y propondremos cuales serían las posibles políticas laborales a implementar para una mejor integración de la comunidad refugiada siria.

De acuerdo con Cea Dáncona², los estudios de caso pueden ser descriptivos, explicativos, explicatorios, predictivos o evaluativos dependiendo de la investigación en curso. La presente tesis doctoral está basada en el estudio de casos descriptivos y evaluativos. Por una parte, describimos cual es la situación actual y las medidas que se han llevado a cabo durante los años de la crisis, a saber 2011-2019. Y por otra parte, evaluaremos la efectividad de las correspondientes políticas. Del mismo modo, emitiremos juicios y estableceremos recomendaciones

² Cea Dáncona, MA. (1998), *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*, p. 96.

sobre como potenciar una mejor integración laboral de los refugiados sirios en Turquía.

El marco temporal de la presente tesis doctoral se inicia con la guerra en Siria (2011) y se extiende al mes de junio de 2019, fecha en la que el final de la guerra no ha sido declarada. El marco geográfico es Turquía, con clara alusión en lo que afecta a la integración laboral de los refugiados sirios a su país de procedencia, Siria.

Para ello, hemos aplicado la revisión, análisis sustantivo y entrevistas semi-estructuradas de la información recopilada. Aproximadamente, el noventa por ciento del material analizado para realizar la investigación de la presente tesis doctoral ha sido traducido del inglés y turco al español. Algunos documentos están traducidos oficialmente del turco al inglés, no siendo así en relación a los más recientes. Las fuentes de información recurridas tienen carácter primario (entrevistas) y secundario (documentación e informes de los diferentes organismos).

Durante los cinco años de investigación de la presente tesis doctoral (2014-2019), se han realizado alrededor de doscientas entrevistas formales e informales, entre las que destacamos las realizadas en Turquía a la Dirección General de Migraciones, las realizadas a los Presidentes y Directores de las instituciones gubernamentales del Centro Nacional de Estadística (TURKSAT), la Agencia Nacional de Empleo (ISKUR), Ministerio de Migraciones, Ministerio del Interior y Ministerio de Familia, Trabajo y Asuntos Sociales, así como a Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) establecidas en Siria y Turquía, a los embajadores de los distintos países europeos con representación en Turquía, altos directivos de las instituciones europeas y de la Organización de Naciones Unidas, en especial, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo, el Alto Comisionado (ACNUR) y Unicef. En relación a las instituciones públicas turcas y por cuestiones de seguridad, salvo excepciones expresamente autorizadas, no se hará alusión a los nombres y cargos de las personas entrevistadas.

Todas las entrevistas han sido realizadas en inglés y en algunas ocasiones, en turco, salvo las de territorio español. En el caso de los refugiados sirios, las traducciones del árabe se han realizado con interlocutores sirios de habla inglesa. Por este motivo pudiera ser que alguna traducción se ha realizado de forma incorrecta o poco precisa.

La mayoría de las entrevistas han tenido lugar en las ciudades turcas de Gaziantep, Adana, Antakya, Izmir, Sanliurfa, Ankara y Estambul. Algunas entrevistas han sido realizadas en Afrín (Siria) habiendo sido una de las pocas europeas con acceso al norte país desde que comenzó la guerra en Siria. Entre las acciones realizadas, destacamos el proceso de selección de personal de una la ONG Médicos del Mundo-Turquía, establecida en Siria mediante la apertura de varios hospitales clínicos.

También se han realizado entrevistas en la en la sede del Parlamento Europeo (Bruselas) así como en Ammán (Jordania) y en Beirut (Líbano). De especial dureza han sido las entrevistas realizadas en la localidad turca de Izmir, visitando los campos de agricultura y comprobando las condiciones precarias en las que tanto niños como adultos refugiados sirios trabajan, en muchos casos, dirigidos por las propias mafias sirias asentadas.

Todas las entrevistas realizadas han sido semi-estructuradas atendiendo al tiempo dispuesto para ellas. Aquellas entrevistas realizadas en un entorno hostil, como pudiera ser Siria, donde la seguridad estaba comprometida, pueden carecen de la objetividad y rigurosidad exigida para el estudio de la presente tesis doctoral, si bien todas ellas, han permitido un mayor conocimiento de la realidad y relevancia de sus testimonios para evaluar las políticas sociales implementadas al respecto. En términos generales, las preguntas clave presentes en todas las entrevistas se han referido a la situación laboral de los refugiados sirios en Turquía, la inclusión y cohesión social, el posible retorno de estas personas a sus país de origen, los altos índices de precariedad, así como el impacto en el contexto nacional e internacional de la realidad existente.

En cuanto a la recopilación y análisis documental, se ha llevado a cabo una exhaustiva búsqueda y revisión actualizada de los constantes cambios en las políticas implementadas y sus desarrollos legislativos. Las fuentes consultadas se han ido adaptando a las modificaciones que han surgido a lo largo de estos años. Cambios que en muchos casos han sido realizados con ocasión de la nueva demanda social adaptada a la realidad imperante en el país por los problemas étnicos, laborales y económicos en tanto al número de refugiados, como en su distribución geográfica atendiendo también a los posibles cambios políticos de un país en el que la inflación, la tasa de desempleo, así como la inseguridad ciudadana, fueron creciendo en forma directamente proporcional al flujo de entrada de refugiados sirios.

Se han estudiado las directrices políticas en materia de refugiados sirios en Turquía, los documentos estratégicos, metodológicos de desarrollo en relación a la documentación interna del país como los generados por instituciones internacionales con publicaciones, casi diarias, de los distintos organismos intervinientes. Una parte importante de la documentación ha podido obtenerse a través de las páginas web habilitadas al efecto. El acceso a información privilegiada y a borradores que marcaban las pautas necesarias de lo que sería una inminente publicación e implementación legislativa o acuerdo político, han sido fundamentales para poder anticiparnos a las disposiciones de la presente tesis doctoral. En este sentido, señalar que por lo que se refiere a la Doctrina existente en el estado español, hemos encontrado inconvenientes en la publicación de los informes basados en análisis de datos de años anteriores.

El tratamiento de toda la información cualitativa es por tanto el resultado del estudio de la información documental, de la transcripción de las entrevistas, del cruce de todo tipo de mensajería digital y de la extenuante investigación realizada en Turquía. El programa informático ATLAS.Ti ha facilitado la categorización y posterior análisis de la información generada durante el proceso de la investigación.

VI. Limitaciones de la investigación.

- A diferencia de las fuentes desarrolladas específicamente para fines estadísticos, las estadísticas normativas no son solo un subproducto de las fuentes administrativas. Los estadísticos pueden no tener acceso directo a la información por razones técnicas o legales. En casos específicos, esto puede ser simplemente el resultado de una falta de voluntad para compartir los datos. La privacidad, la protección de datos o las razones de seguridad pueden ser un obstáculo que impida el acceso a las bases de datos. El uso de conjuntos de datos anonimizados puede facilitar la búsqueda de una solución en este contexto.
- Realizar un análisis pormenorizado de las políticas de implementación y desarrollos legislativos cambiantes en el corto plazo, ha supuesto tener que rehacer de forma constante las evaluaciones realizadas.
- El idioma ha sido una barrera en multitud de ocasiones. Las entrevistas realizadas a los sirios de habla árabe ha exigido un esfuerzo adicional para poder comprender lo que en realidad querían transmitir. Por lo que se refiere a la documentación escrita, algunas traducciones del turco o del inglés al español no consiguen la precisión del significado del idioma de origen.
- Algunas de las entrevistas realizadas en instituciones oficiales solo han sido posibles mediante la garantía de confidencialidad de las personas entrevistadas y de los puestos que ocupan.
- En relación a los datos cualitativos y cuantitativos, las versiones consultadas difieren según la fuente consultada. En determinados escritos institucionales oficiales nacionales e internacionales publicados, los datos no corresponden con el contenido explicativo de los mismos. Cuando se les cuestiona suelen responder con un “N/A”, es decir, no se dispone de la información, algo que plantea un problema ético sobre las posibles infracciones cometidas o sobre la posible negativa a responder a cuestiones verificables por otras vías de información.

- En todo caso, las entrevistas realizadas se han llevado a cabo con los responsables de la implementación de las políticas sociolaborales acordadas y no con los gestores de las mismas, lo que dificulta el entendimiento del objeto de estudio de la presente tesis doctoral. El objetivo de esta tesis es mostrar el marco político laboral en el que se ha realizado la posible incorporación laboral de los refugiados sirios en Turquía, planteando la variedad de situaciones y sugiriendo modos para impulsar una mayor integración y cohesión social en Turquía.
- La limitación del objeto de la tesis doctoral ha dado lugar a omisiones conscientes de argumentaciones no abordables en la investigación. Si bien, las raíces sociales, históricas, culturales y políticas de Siria son de suma relevancia para comprender el estatus social de los refugiados sirios en Turquía, simplemente hemos realizado breves reseñas a dicho contenido porque en este caso, entraríamos en la investigación de lo que sería otra tesis doctoral.
- El objeto de la presente tesis doctoral versa sobre información soportada y documentada sin realizar defensa política o partidaria alguna, algo que limita las opciones de viabilidad de las implementaciones propuestas.
- Sin perjuicio de haber realizado alguna reseña histórica sobre los antecedentes históricos de Turquía y Siria, así como de las relaciones turco-sirias, por la posible afectación en el objeto de la investigación que nos ocupa, hemos limitado temporalmente el estudio a la época comprendida entre el fin de la crisis de ambos países en 1998 hasta la actualidad, junio de 2019.
- Las cifras ofrecidas en la presente tesis doctoral son las oficiales publicadas por el gobierno de Turquía conforme a los registros realizados. Sin embargo y a pesar de haber contemplado estimaciones, no disponemos de las fuentes oficiales para poder realizar un entendimiento sobre, por ejemplo, el número real de refugiados sirios en Turquía. De especial gravedad es el caso de los datos ofrecidos en relación a su empleabilidad. No existen datos oficiales sobre el número de refugiados sirios en el trabajo informal, sino datos estimativos. Para el caso particular del trabajo infantil, conocemos los

datos relativos a los niños que están escolarizados, pero sobre el más de un millón de niños refugiados sirios no escolarizados, no sabemos con rigurosidad, quiénes están en el mercado laboral informal ni cuáles son las actividades que realizan. Nos hemos basado en las estimaciones ofrecidas por los organismos competentes. En la reunión mantenida en Ankara con los responsables de las políticas sociales de Unicef en Turquía, nos indican que la información solicitada no está disponible y nos remiten a la última estimación oficial realizada por el gobierno de Turquía en el año 2012, es decir, hace 7 años. Señalar en este punto que Unicef es el mayor donante del Ministerio de Educación en Turquía en relación a la emergencia siria y entendemos que su acceso a la información es evidente. Desconocemos la razón por la cual no hemos podido obtener los datos solicitados.

- En la era del desarrollo de las tecnologías y las plataformas digitales, poder distinguir las fuentes fiables de información ha sido un reto añadido, en especial, cuando la investigación se realiza sobre las disposiciones y estudios realizados por un país en el que por razones de contexto, no se identifican de forma clara aquellas instituciones públicas o privadas de impacto. A su vez, las disposiciones contenidas por las organizaciones internacionales de reconocido prestigio, varían en función del lugar en el que se realicen y por tanto, la credibilidad de las mismas, también es cuestionable.

VII. Plan de exposición.

La tesis doctoral está compuesta por cinco partes de contenido diferenciado y entrelazado siguiendo la línea argumental relativa a la teoría, metodología, conclusiones y recomendaciones, así como el estudio del caso aplicado.

Las principales aportaciones de esta tesis doctoral se plantean en las conclusiones. En primer lugar las diferencias culturales y socio-demográficas entre los

ciudadanos turcos y los sirios, establece que la brecha fundamental radica en que el estatus profesional y la formación previa influyen en el futuro profesional de los individuos. La educación que recibieron los ciudadanos sirios en su país con anterioridad a la crisis es incomparable en términos cualitativos y cuantitativos a la que han recibido a lo largo de los años los ciudadanos turcos. Plantear una integración laboral en un país con un nivel educativo de calidad y una tasa de desempleo que alcanza el 11%, es incuestionable.

En segundo lugar, la crisis económica que afronta actualmente Turquía, con una devaluación constante de su moneda y una tasa de inflación que supera el 15%, hace que la situación precaria sobre la incorporación laboral de los refugiados sirios, colectivo vulnerable y en exclusión, sea más acentuada. Y esta es la desigualdad acuciante que hemos podido comprobar se produce con el paso de los años.

En tercer lugar, la concesión de una protección temporal habiendo entrado en el noveno año de la crisis siria, otorga mayor precariedad a la situación al no haberse producido una cohesión social entre ambas ciudadanías (nacionales y extranjeros). Unos consideran que pronto regresaran a su país (algo que no se produce ni producirá en el corto plazo) y otros consideran que habiendo sido acogidos en el país, deben tener las mismas oportunidades laborales que los nacionales. Aspectos que a día de hoy no están contemplados dentro de los parámetros de integración social y laboral y que siguen perjudicando de forma evidente al colectivo refugiado sobre el nacional. En este caso, no estamos ante una migración de personas que dejaron su país por motivos económicos, sino personas que buscan refugio en un país vecino porque huyen de una guerra. Las oportunidades de trabajo de las personas en esta situación son claramente desfavorables por lo que estaríamos cuestionando la efectividad de la teoría de la asimilación.

En este trabajo los diferentes objetivos de investigación, así como la hipótesis general del estudio, se enmarcan dentro de dos teorías conocidas para el estudio del mercado de trabajo: la teoría del capital humano y la teoría de la segmentación.

Estudiaremos si los refugiados sirios han logrado acceder al mercado laboral turco y cual ha sido la intervención de los gestores institucionales de las políticas sociales en el país de acogida. Destacaremos cual ha sido su afectación en la exclusión del mercado laboral y su compatibilización con las políticas de integración implementadas. Nuestro estudio se enmarcaría en las nuevas formas de organización internacional del trabajo provocada como consecuencia de los grandes flujos humanos migratorios que huyen de un conflicto bélico en su país.

En Turquía se ha generado un nuevo tipo de inmigración refugiada a gran escala y en escaso periodo de tiempo. En un país del primer mundo como lo es Turquía, la intensificación de la competitividad para reducir costes laborales, dejando que los refugiados procedentes de Siria con menores aptitudes profesionales compitan con los trabajadores más desfavorecidos por menor sueldo a mayor carga de trabajo y en condiciones de precariedad, ha dado lugar a episodios de xenofobia en las localidades del país de acogida donde se han establecido. Los refugiados sirios carecen de la cultura de trabajo mercantilizado de los países capitalistas. El rasgo diferenciador de ambas ciudadanías no es étnico sino económico. Con estos parámetros, hablar de un auténtico mercado de trabajo turco-sirio, es inviable porque las relaciones entre ambas ciudadanías, a día de hoy, se realizan sobre la base de una superioridad en educación y formación, evidente. Por todo ello, nos centraremos en las teorías de la segmentación del Mercado de Trabajo adecuado para el análisis del fenómeno migratorio refugiado sirio acaecido en Turquía.

Por tanto, haremos una breve reseña de las teorías neoliberales por la carente relevancia en el objeto de la presente tesis doctoral. La delicada situación económica por la que atraviesa Turquía con un incremento de la inflación y un aumento de la tasa de desempleo situada en un 11%, hace que se estén radicalizando las actitudes hostiles hacía los colectivos con más dificultades para su integración, a saber, los refugiados sirios. Si bien Turquía está considerado un país ejemplar en la acogida de inmigración a lo largo de la historia y al inicio de esta crisis en el año 2011, habiendo entrado en el noveno año, el talante acogedor empieza a tornarse complicado. Precisamente por esta situación excepcional de

temporalidad, durante los cinco primeros años de la crisis, no se concedieron permisos de trabajo, habiendo comenzado a otorgarse a partir del año 2016. Para poder explicar la exclusión real de los refugiados sirios en el mercado de trabajo formal podríamos cuestionarnos diferentes teorías en función del grado de más o menos liberal, es decir, de la consideración de la existencia de un único mercado laboral que intenta equilibrar la nueva situación.

Para poder estudiar el colectivo específico como lo son los refugiados sirios en Turquía (haremos distinción demográfica), la desigualdad de oportunidades en relación a los trabajadores turcos, es latente, haciendo a las políticas neoliberales ajenas a la problemática, tanto desde el punto de vista de análisis marginista de la relación salario-productividad y la teoría del capital humano. Por este motivo, nos centraremos en los modelos de segmentación.

Nuestro objeto de estudio forma por tanto parte de varios mercados de trabajo divididos en distintos sectores segmentados en la dimensión territorial, económica y política ideológica del país de acogida, en este caso, Turquía. El grado de acceso al mercado de trabajo no puede ser el mismo para todos los miembros de la sociedad porque existe una estratificación social, en este caso, bien determinada. La gestión del trabajo influye en como estructuramos el mercado de trabajo, y *“las variables de discriminación social refuerzan la vulnerabilidad en el empleo de ciertas categorías de trabajadores, como los inmigrantes”*³, en nuestro caso refugiados.

Durante el estudio comprobamos que en los casos de igual cualificación y productividad, los salarios son diferentes, lo que nos da a entender que influyen otros factores en la relación entre la oferta y la demanda del mercado laboral turco, dependiendo en todo caso, del sector objeto de análisis. La mayor importancia la encontramos en los aspectos institucionales y culturales que influyen en la relación de la oferta y la demanda del mercado de trabajo turco (en adelante, MT). Las variables sociales y las reglas institucionales suponen la mayor barrera para la contratación.

³ MINCHON, F. “Chomeurs et Chomage”, P.U.F., 1975 THURROW, L. “Generating inequality”, Basic Books Inc, 1975, Cit. Por CASSASU C, en “Del modelo neoclásico a las teorías de la segmentación del mercado de trabajo”.

Los actualmente privilegiados en el segmento primario del MT turco, como en la mayoría de las economías de mercado capitalistas, se centra en los perfiles de redes de información con perfiles de habilidades técnicas y sociales, junto con la raza, sexo y estrato social requeridos culturalmente. Y estas posiciones de privilegio las ocupan hoy en día los ciudadanos turcos, dejando muy poco margen para aquellos refugiados sirios de perfiles inferiores que deberán ocupar puestos, en su caso, del segmento secundario en el mercado de trabajo informal. Es decir, los refugiados sirios ocupan a día de hoy, las áreas poco competitivas. Los permisos de trabajo en Turquía se conceden al segmento primario y copado por los trabajadores turcos, hace que las concesiones se sitúen en escasos 42.000. Como señala Lina Gavira, “ *la estructura económica y empresarial así como la cultura de trabajo de los empresarios y de los trabajadores son variables importantes a tener en cuenta en la configuración de los mercados, pues a partir de estos presupuestos, se construye la red de relaciones sociolaborales que sitúa en un lugar más o menos periférico a los distintos mercados a nivel macrosocial*”.

En este modelo se condena a los refugiados sirios a condiciones de vida miserables mediante la discriminación económica y la discriminación social por razones étnico-culturales. En la cultura comienza a sentirse el populismo de aquellos ciudadanos turcos que pierden identidad, considerando a los sirios como los intrusos que están beneficiándose de su estado de derecho y cuya temporalidad, ya crónica, ha hecho que exista una gran competencia en el trabajo disponible, comenzando a producirse escenarios de xenofobia, discriminación racial y etnocentrismo. Esta será la nueva configuración de la demografía mundial causada por los éxodos en los países en guerra, encontrándonos en países como Turquía con una dicotomía en el mercado de trabajo, con clases sociales muy ricas, con guetos de ciudadanos sirios en situaciones de extrema pobreza y con una nueva pobreza difusa que afectará a la clase media turca dañada por la precariedad en el trabajo, el desempleo y los bajos salarios.

PARTE I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS. UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS MIGRATORIOS.

1. Introducción.

La República de Turquía (Türkiye Cumhuriyeti, en adelante, Turquía) fundada el 29 de octubre de 1923 por su primer Presidente, Mustafa Kemal Atatürk, tras la caída del imperio otomano⁴, se constituyó como un estado social y democrático de derecho⁵. Es una república laica, de tradición y cultura islámica, con un 98% de la población practicante de la religión musulmana y pequeños grupos de ortodoxos griegos, armenios, siriacos católicos y judíos. Límite al norte con Bulgaria y el Mar Negro; al noroeste con Georgia y Armenia; al este con Irák; al sur con Irán, Siria y el Mar Mediterráneo; y al oeste con el Mar Egeo y Grecia⁶. Con una superficie de 779.857 kilómetros cuadrados, ocupa en Europa el extremo oriental de la península de los Balcanes y en Asia, Anatolia, separando ambos territorios en la ciudad de Estambul a través del Mar Bósforo (Istanbul Bogazi), el Mar Mármara y el Estrecho de Dardanelos.

Turquía es una República Presidencialista, desde que con fecha 24 de junio de 2018 se celebraran las primeras elecciones tras la reforma constitucional aprobada en virtud del referéndum celebrado el 16 de abril de 2017. Las enmiendas constitucionalistas reformaron el antiguo sistema político parlamentario por el presidencialista, actualmente representado por el Presidente del país, Recep Tayyip Erdogan, el Vicepresidente y los Consejos Presidenciales, órganos consultivos de apoyo de la Presidencia⁷. La dirección de la política exterior queda representada en la figura del Presidente que absorbe las funciones del Jefe

⁴ TOKATLIOGLU, T. (1999). *Introducción a la Historia del Imperio Otomano*. Madrid.

⁵ Conforme al artículo 1 de la Constitución de la República de Turquía de 1924.

⁶ Oficina de Información diplomática. Ficha del país: Turquía. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

⁷ RODRÍGUEZ LÓPEZ, C y ÁVALOS MÉNDEZ, A. (2017). *El referéndum constitucional en Turquía y la deriva autoritaria de Erdogan* (pp. 421-426). Documento de trabajo Opex nº 84/ 2017. Observatorio de Política Exterior Española.

del Estado y del Consejo de Ministros. La participación parlamentaria queda limitada a la ratificación de los acuerdos internacionales que deriven obligaciones de cumplimiento para el Estado turco, reservando su firma al Presidente como Jefe de Estado.

La política exterior turca ha estado determinada desde el año 2002 a la actualidad, por el gobierno de mayoría del Partido de la Justicia y Desarrollo (Adalet ve Kalkinma Partisi, en adelante, AKP, por sus siglas en turco), que tras las elecciones de julio de 2018, inició su 5ª legislatura. Conforme a la Doctrina, se considera a Turquía “*un actor que podía hablar con todos y con cualquiera*”⁸, habiendo centrado sus esfuerzos en desarrollar la política exterior, no como un “*país puente*” sino como un “*país central*”⁹ con autonomía propia para influenciar los intereses de Oriente Medio y la política global a través de su fortaleza democrática, económica y militar y en todo caso, en base a su localización geográfica, su historia y su identidad.

Desde la entrada en el poder del AKP en el año 2002, la consolidación multilateral de su política exterior se orientó al mantenimiento de las relaciones estratégicas con los países aliados así como en la mediación en los conflictos regionales y globales promoviendo la paz y estabilidad¹⁰. Para poder mantener su prestigio como mediador y obtener así, mayor credibilidad internacional, a mediado en los conflictos de Israel-Siria, Hamas-Al Fatah, Irak-Siria, Irán y las potencias occidentales, Líbano-Irak y actualmente, en el conflicto de la guerra de Siria con las negociaciones de Astaná, Sochi, Ankara y Teherán¹¹.

Turquía es un ejemplo de modernización, democratización y globalización en la dicotomía presentada entre Oriente y Occidente¹². Es el único país de mayoría

⁸ BENLİ ALRUNISIK, M. (2011). *La política exterior de Turquía en el siglo XXI*. Ankara,.

⁹ YESILTAS, M. y BALCI, A. (2013). *A Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map*, SAM Papers, No. 7.

¹⁰ ALTUNISIK, M. (2009). “*Worldviews and Turkish foreign policy in the Middle East*”. New perspectives on Turkey, Special Issue on Turkish Foreign policy, nº40.

¹¹ MEHMET, O. (2014). *La política exterior en Turquía en el S.XXI: la diplomacia cultural y el poder blando*. Sam Papers.

¹² KEYMAN, F. y ONIS, Z. (2007). *Turkish Politics in a Changing World*. Istanbul: Bilgi University Press.

musulmana con representación en la OTAN. La política exterior turca se vio reforzada desde el año 2002 por ser el país con mayor índice de crecimiento per cápita de la región, convirtiéndose también en el mayor exportador de productos manufacturados¹³.

Sin embargo, si bien en diciembre de 1999 el Consejo Europeo de Helsinki reconoció a Turquía como país candidato para su entrada en la Unión Europea, abriendo las negociaciones en la Cumbre del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2004, no se ha llegado a consolidar. Países miembros y partidos de la Unión Europea se opusieron a su entrada de modo abierto, en especial Francia, con la llegada al poder de Nicolás Sarkozy y Alemania, con su canciller, Ángela Merkel. El generalizado sentimiento anti-musulmán implementado en Europa¹⁴, ha convertido la adhesión de Turquía, -como único posible país de mayoría musulmana dentro de la Unión Europea-, en un importante aspecto de las políticas nacionales de los países miembros. Varias fueron las medidas realizadas para poder cumplir los criterios de adhesión, como la aprobación por parte del gobierno de 34 enmiendas constitucionales, mediante la promulgación del Código Civil (2002), el Código Penal (2005) y la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2005), así como la Ley sobre la Limitación de los Tribunales Militares (2009) y las enmiendas aprobadas por referéndum para la modificación del sistema judicial (2011).

Desde la transformación de la República en un régimen multipartidista en 1945, cinco han sido los golpes de Estado perpetrados en el país, a saber, 1960, 1971, 1980, 1997 y 2016. De especial relevancia por el objeto de ésta investigación, fue el perpetrado el 15 de julio de 2016, tras el cual fueron decretados siete estados de emergencia consecutivos hasta su finalización el 18 de julio de 2018. El gobierno atribuyó la autoría del mismo al exiliado disidente Fethullah Gülen, realizando detenciones a su cúpula en Turquía que afectaron a todos los ámbitos del Estado, desde la educación, la sanidad, la judicatura, la diplomacia y las fuerzas del seguridad, entre otros. Las acusaciones sobre los incumplimientos en materia de

¹³ KIRISCI, K. (2009). *The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of Trading State*. New Perspectives on Turkey, Special Issue on Turkish Foreign Policy, nº40.

¹⁴ VILASANJUAN, R. (2019). *Las fronteras de Ulises: la crisis de los refugiados en Europa*. L'Abadía de Monserrat.

derechos humanos, libertad de expresión y libertad religiosa, por parte de la Comunidad Internacional, han marcado de forma inevitable, la situación actual¹⁵.

Por lo que se refiere a los movimientos migratorios que sucesivamente se han producido en Turquía a lo largo de la Historia, la multiétnica y la multiconfesionalidad fueron los elementos de integración durante el imperio otomano (1299-1922). A modo de sinopsis, Turquía ha experimentado migraciones masivas durante todo el siglo XX, incluida la llegada de más de 350.000 musulmanes griegos conforme al acuerdo turco-griego de intercambio de población de 1923-1939 con Grecia¹⁶ y 340.000 turcos étnicos expulsados por Bulgaria en 1989¹⁷. En general, entre el año de la constitución de la República de Turquía, 1923 y el año 1990, al menos 1,4 millones de personas emigraron a Turquía, principalmente de los Balcanes, pero también del Cáucaso y Asia Central^{18/19}.

La población turca basa su identidad en connotaciones étnicas y religiosas. Como hemos indicado anteriormente, el 98% de la población es musulmana y el Islam sunita es la única forma de Islam reconocida por la Dirección de Asuntos Religiosos

¹⁵ RODRÍGUEZ LÓPEZ, C. y ÁVALOS MENDES, A. (2017). *El referéndum constitucional en Turquía y la deriva autoritaria de Erdogan* (pp. 11-12). Documento de trabajo Opex nº 84/ 2017. Observatorio de Política Exterior Española.

¹⁶ World Legal Information Institute, "League of Nations Treaty Series: Greece and Turkey, Convention concerning the Exchange of Greek and Turkish Populations and Protocol, signed at Lausanne, January 30, 1923" (Lausanne, Switzerland: 1925), disponible en <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1925/14.html>; Kemal Kirişçi, "Post Second World War Immigration from Balkan Countries to Turkey, New Perspectives on Turkey" (1995): páginas 61-77.

¹⁷ "El éxodo turco en 1989 fue una purga étnica: archivos búlgaros", Hürriyet Daily News, 11 de septiembre de 2012 y Kirişçi, "Inmigración después de la Segunda Guerra Mundial de los países balcánicos a Turquía", p. 68.

¹⁸ "Inmigración posterior a la Segunda Guerra Mundial de los países balcánicos a Turquía": 815,210 inmigrantes de 1923 a 1939 (p. 63), 21,616 inmigrantes de 1940 a 1945 (p. 63) y, después de la Segunda Guerra Mundial, (p. 75).

¹⁹ Conforme a los datos ofrecidos en la página oficial del Ministerio de la Presidencia de Turquía (junio, 2019), en el año 1492, miles de judíos expulsados desde España llegaron a Turquía; en la Guerra de la Libertad de 1849, más de 1,5 millones de personas caucásicas que escaparon del ejército ruso fueron admitidas en el territorio del Imperio Otomano; en la Revolución Bolchevique de 1917, Vrangeli solicitó protección al Imperio Otomano para más de 135 mil personas. Desde el año 1922 y hasta el año 1938, casi 384 mil personas llegaron desde Grecia, entre los años 1923 y 1945, más de 800 mil personas llegaron desde los Balcanes; en el año 1991, 467.489 personas llegaron a Turquía desde Irak después de la Primera Guerra del Golfo y en el año 1998, más de 51.542 personas huyeron de Irak hacia Turquía; entre los años 1992 y 1998, aproximadamente, 20 mil personas llegaron desde Bosnia; en 1999, alrededor de 17.746 personas desde Kosovo; en el año 2001; 10.500 personas llegaron desde Macedonia¹⁹. Desde el año 2011 al 2019, más de 3.5 millones de ciudadanos sirios, han huido de la guerra hacia Turquía ha recibido a más de 2.5 millones de personas desde 1922 hasta el comienzo de la guerra en Siria, en el año 2011, habiendo concedido en 13 años, la totalidad de 2.442.159¹⁹ permisos de residencia.

de Turquía, motivo por el cual entienden la obtención de la ciudadanía turca a través de esta condición religiosa. También forman parte de la ciudadanía turca la minoría religiosa Alauí (musulmanes heterodoxos), cristianos y judíos²⁰. Desde el año del inicio de la Guerra en Siria (2011), Turquía ha recibido a más de 3.6 millones de refugiados sirios registrados. Pero la afluencia de sirios es diferente en su tamaño y naturaleza de los flujos poblacionales anteriores que involucraron a grupos étnicos turcos de los Balcanes, Mar Negro y Asia Central, musulmanes sunitas no turcos abiertos a la asimilación en la sociedad turca que después de una generación, fueron absorbidos por el crisol turco y se integraron en gran parte de la sociedad turca. Especial mención requiere la población de kurdos en Turquía, que al igual que los árabes sirios, son musulmanes sunitas, pero étnica, lingüística y culturalmente, diferentes. Desde el punto de vista de la integración, es esencial determinar como un grupo minoritario que obtuvo la ciudadanía, se resiste a asumir la identidad turca como la principal, basando su identidad étnica en un lenguaje distintivo, un área de concentración dentro de Turquía y un arraigo de destino común.

En relación a las consecuencias que ha tenido para Turquía el conflicto sirio en términos de cambio demográfico, económico y político, el gobierno somete a continuo debate el deseo planteado por sus ciudadanos en relación al retorno de la comunidad refugiada siria, con la necesidad de una previsión de integración en el largo plazo, cuestión implementada de forma gradual. En última instancia y para lograr un equilibrio, pudiera ser que la sociedad turca entienda la integración como necesaria para la consecución de una armonía social reduciendo los cada vez más frecuentes altercados entre la entre la población turco-siria. Por el contrario, la sociedad turca no conforme con estas políticas de integración, encuentra apoyo en los partidos de la oposición liderados por el Partido Republicano del Pueblo (Cumhuriyet Halk Partisi, en adelante, CHP, por sus siglas en turco) respaldado por

²⁰ HALPIN, J. (2018). *¿Turquía está experimentando un nuevo nacionalismo? Un examen de las actitudes públicas sobre la autopercepción turca* (pp. 17-21). Washington: Center for American Progress. Disponible en <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2018/02/11/445620/turquia-experimentando-nuevo-nacionalismo>. Para una discusión más amplia sobre el tema y la fuente de referencia, véase la encuesta KONDA, Melike Gülyasar, "Suriyeliler ve Vatandaşlık: Yerel Halk ve Suriyeli Sığınmacılar Çerçevesinde Bir Değerlendirme" OPUS International Journal of Society Researches 7 (2017) : 678-705, p. 685, disponible en <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/390348>.

la mayoría de votos de la población en las elecciones municipales del pasado día 31 de marzo de 2019. El AKP perdió su mayoría absoluta a favor del CHP en ciudades como Ankara y Estambul.

A día de hoy, el análisis político nos da a entender que la ciudadanía turca ha comprendido como los refugiados sirios se establecerán en Turquía en el largo plazo, algo que gran parte de la población, no está dispuesto a aceptar. La estabilidad futura de Turquía puede depender de tales decisiones y de las políticas de integración o en su caso, de retorno.

2. Las relaciones bilaterales turco-sirias.

Tras la crisis turco-siria de octubre de 1998²¹, la implicación de Turquía en la estabilidad de los países vecinos y Oriente Medio fue determinante. En la primera *"década del siglo XXI las relaciones turco-sirias se realizaron en todos los campos"*²². La crisis turco-siria constituyó un hito en la evolución de la política de Turquía posterior a la Guerra Fría en Oriente Medio. La crisis culminó con un acuerdo firmado por Turquía y Siria el 20 de octubre de 1998 en la ciudad turca de Adana. El gobierno sirio acordó cesar todo el apoyo al Partido de los Trabajadores del Kurdistán fundado en Turquía en 1978 (en adelante, PKK, por sus siglas en turco o YPG por sus siglas en kurdo), reconocido como grupo terrorista por Turquía²³, la Unión Europea (8 de enero de 2019)²⁴ y EEUU (10 de agosto de 1997)²⁵, que se había utilizado desde la década de 1980 como una tarjeta política en las relaciones con el estado turco. Estas concesiones sirias tuvieron implicaciones de gran alcance para el desarrollo del proceso de paz en Oriente Medio, del cual el *"terrorismo internacional"* ha sido y es, un factor determinante²⁶.

²¹ BALI AYKAN, M. (1999). *The Turkish-Syrian Crisis: A Turkish View*. Yedipeti University in Istanbul. Middle East Policy Council. Volumen 5, número 4 (abstract).

²² BENLI ALTUNISIK, M. (2011). *La política exterior de Turquía en el siglo XXI* (p. 424). Anuario Internacional CIDOB.

²³ Véase, https://www.loc.gov/law/help/counterterrorism/turkey.php#_ftn23

²⁴ Véase, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

²⁵ Véase, <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

²⁶ BALI AYKAN, M. (1999). *The Turkish-Syrian Crisis: A Turkish View*. Yedipeti University in Istanbul. Middle East Policy Council. Volumen 5, número 4 (abstract). Según los términos del acuerdo, Siria reconoció por primera vez la condición terrorista del PKK. Además, Siria aceptó hacer lo siguiente: (1) expulsar al líder del PKK

Desde el año 2003, finalizada la guerra en Irak –sin intervención turca-, se inició entre Turquía y Siria una exitosa cooperación en materia de seguridad y tras la ratificación del Tratado de Libre Comercio de 2007, se iniciaron las relaciones económicas superando los dos millones de dólares de transacciones a finales del 2008²⁷. Como medidas implementadas por ambos países, se fortaleció el comercio fronterizo mediante la creación de empleo, la eliminación del requisito previo en la obtención de visados en pro de la libre circulación de sus ciudadanos y del comercio (2009), así como de la proliferación del turismo en ambos países²⁸.

Tras el estallido de la guerra siria, el 15 de marzo de 2011, la estrategia e intereses del gobierno turco fueron desde el inicio contrarios a los establecidos por Irán y Rusia, posicionándose a favor del Ejército Libre Sirio (en adelante, FSA, por sus siglas en inglés) contra el régimen de Bashar al-Asad. El motivo no fue otro que responder a la estrategia planteada por Bashar al-Asad que desde el inicio del conflicto, aumentó el poder de las milicias kurdas no enfrentándose a ellos²⁹.

El riesgo para Turquía sobre un posible control de la frontera irakí-siria dominada por las milicias kurdas (Partido de la Unión Democrática, PYD, por sus siglas en kurdo) se hizo insostenible, motivo por el que Turquía enfocó su prioridad estratégica y de política exterior en combatirlas. Desde marzo del 2018, Turquía ha consolidado un área de seguridad fronteriza de veinte kilómetros de extensión iniciado desde el río Éufrates en la ciudad de Kobane hasta el último escollo de la frontera turco-siria-irakí de la ciudad de Qamishli. En el territorio fronterizo turco-sirio del lado oeste del río Éufrates, en la región de Afrín limítrofe con la provincia

Abdullah Ocalan de Siria, donde se había refugiado desde principios de la década de 1980; (2) arrestar a militantes del PKK activos en Siria y desarraigar los campamentos del PKK allí; (3) dejar de proporcionar armas y logísticamente usar el suelo sirio para fines comerciales o actividades de propaganda contra Turquía; y finalmente, (4) ampliar la cooperación con Turquía contra el PKK en el futuro. Con este fin, Siria acordó, aunque con reservas, establecer "ciertos mecanismos" que ayudarían a implementar todas estas medidas "de la manera más efectiva y transparente".

²⁷ ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2011). *Siria-Turquía, una alianza en construcción* (pp. 110-114 y 116-122). Política Exterior. Vol. 25.

²⁸ ALTUNISIK, M. (2009). *Worldviews and Turkish foreign policy in the Middle East*. New perspectives on Turkey, Special Issue on Turkish Foreign policy, nº40, Spring 2009.

²⁹ DE PEDRO, N., MARTÍNEZ, I., SOKMEN, K. (2018). *Rusia, Irán y Turquía, ¿una estrategia común en Siria?*. CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs.

de Idlib, ha establecido su administración dependiente del gobernador de la provincia turca de Hatay. Señalar que en este sentido, los países aliados han comunicado su preocupación en entender que el límite infranqueable es la posible federalización de Siria³⁰. Al respecto, el presidente Erdogan ha declarado en numerosas ocasiones la necesidad de implementar éste área, como control de las milicias kurdas y demás grupos terroristas, la contención de un previsible éxodo de refugiados sirios hacía Turquía como consecuencia de las hostilidades que están teniendo lugar en la región de Idlib y una zona en la que la reconstrucción de las infraestructuras y la instauración de la seguridad debida, permitirá que los refugiados sirios establecidos en Turquía, puedan iniciar su regreso. En éste sentido, Turquía intenta dar respuesta a los problemas de seguridad nacional y migración.

3. La guerra en Siria (2011-2019).

2.1. Antecedentes.

El conflicto de la República Árabe Siria entró en su noveno año en marzo del 2019 y ha desplazado a más de la mitad de la población del país, generando a finales del 2018, más de 6 millones de refugiados, con más de 7 millones de desplazados internos y más de 200 mil solicitantes de asilo. Alrededor del 65% de la población siria se encuentra desplazada, según los últimos datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³¹. En palabras de António Guterres, actual Secretario General de Naciones Unidas, *“es la crisis más peligrosa para la paz y la seguridad global desde la Segunda Guerra Mundial”*.

En marzo de 2011, sirios pro-democráticos, inspirados por las recientes reformas acaecidas en Egipto, Túnez, Libia, Yemen o Bahrein comenzaron una serie de

³⁰ Véase http://www.mfa.gov.tr/iran-rusya-turkiye-ortak-aciklamasi_en.en.mfa. En la cumbre celebrada el 22 de noviembre entre Irán, Rusia y Turquía, se acordó la preservación de la integridad territorial y la unidad política en Siria.

³¹ ACNUR, 9 de abril de 2019. Véase, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.

protestas pacíficas contra el régimen autoritario del presidente Bashar al- Assad³². El gobierno de Siria no realizó ninguna reforma política y respondió militarmente³³ con violencia a pesar de las indicaciones contrarias realizadas por la comunidad internacional y las sanciones impuestas por la Unión Europea. Esto desencadenó una escalada de violencia que dio lugar al comienzo de la actual guerra civil³⁴, *“Las matanzas se generalizaron así como el empleo de misiles balísticos, barriles explosivos, e incluso armas químicas para castigar a las poblaciones alzadas. El régimen también recurrió a los castigos colectivos mediante la imposición de asedios en los que se impedía el acceso de alimentos, medicinas y ayuda humanitaria con el propósito de doblegar su resistencia. Esta estrategia de tierra quemada tuvo un elevado coste en términos humanos y provocó un masivo éxodo de la población civil”*³⁵. Los sirios abandonaron el país hacia Egipto, Líbano, Jordania, el norte de Irak y Turquía.

De entre los factores determinantes, destacamos, la dependencia que, tras el avance de la insurgencia en la conquista de territorios sirios, se produjo en el régimen de Bashar Al-Asad al depender del apoyo de las fuerzas aliadas -intereses para países como Irán, Arabia Saudí, Qatar, Israel, Estados Unidos, Rusia y Turquía-. Este clima de caos provocó el establecimiento de grupos terroristas yihadistas como el frente Al-Nusra y el autodenominado Estado Islámico (ISIS, por sus siglas en inglés) justificando la intervención de países como Estados Unidos. Por su parte Qatar, principal productor de gas, entendió necesaria la construcción de un gaseoducto que sirviera de trasvase en las regiones de Irán a Turquía, abaratando los costes de su exportación hacia Europa y perjudicando al actual principal abastecedor, Rusia, país con dos bases navales en Siria, Tartús y Hmeymim y una

³² PUTRA, G.G., SANTOSO, Y.N. (2012). *The refugees on Syria: Between Politics and Violation of Human rights, Juris Gentium*. Ver también *Syrian Civil War*, Enciclopedia Británica, apri. 11, 2014.

³³ AL-HAJ SALEH, Y. (2012). *La revolución y las armas: líneas generales de la historia*. Ed. Al-Jumhuriya.

³⁴ SAPAG, P. (2017). *Siria en perspectiva. De una crisis internacionalmente mediatizada al histórico dilema interno*. Ediciones complutense. *“Para las potencias regionales y globales que desde el principio apoyaron a los grupos armados contrarios al Gobierno, sin embargo, la opción preferida desde muy temprana hora fue precisamente la “guerra civil” aunque el conflicto sirio no necesariamente entrase en esa categoría. En tal sentido y pese a la dificultad de Andersen, Berten y Jensen (2009) reconocen a la hora de definir con certeza qué es y qué no es una guerra civil, Sambanis (2004), Kalyvas (2009, 197) y Moro (2016) coinciden en que un elemento básico e imprescindible para hablar con propiedad de guerra civil es que la mayoría de los combatientes sean estrictamente locales y reclutados en el territorio en el que directamente se libra el conflicto”*.

³⁵ ÁLVAREZ OSSORIO, I. (2017). *Siria, revolución, sectarismo y yihad*. Madrid.

aérea en Latakia (Hamimim), destacando los intereses territoriales como los Altos del Golán -territorio sirio ocupado por Israel conforme a la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU de 22 de noviembre de 1967 tras el fin de la Guerra de los Seis días-, administrado por el gobierno de Israel (Qunaytra) desde 1981.

Varias han sido las cumbres e iniciativas diplomáticas alentadas por la Organización de Naciones Unidas -(los procesos de Ginebra de julio de 2012, enero de 2014 y febrero de 2016), la Unión Europea (en las Conferencias de apoyo al futuro de Siria y la región, Bruselas I (abril de 2017), II (abril de 2018) y III (marzo de 2019), y las Conversaciones de Paz en Siria celebradas por Turquía, Rusia e Irán, en las ciudades de Astaná (diciembre de 2016), Sochi (noviembre 2017 y enero de 2018) y Ankara (abril de 2018)-, sin que a día de hoy, se haya alcanzado la paz en el país. La desestabilidad regional provocada por estos hechos, ha dado lugar a la mayor y más grave crisis humanitaria acaecida desde la II Guerra Mundial.

Conforme al informe de ACNUR presentado a finales de 2018, Oriente Medio acoge a más del 45% de la población mundial de refugiados. De forma inevitable, los países limítrofes –Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto- han asumido el mayor influjo de personas refugiadas provenientes de Siria. Turquía es en términos absolutos, el país que más refugiados acoge en el mundo, siendo Jordania y Líbano los países con mayor concentración de refugiados per cápita, ocupando el tercer y séptimo lugar en términos de acogida, respectivamente: uno de cada 6 habitantes en Líbano, es refugiado; uno de cada once, en Jordania y uno de cada veintiocho, en Turquía³⁶. La Unión Europea ha destacado en las Conferencias I, II y II de Bruselas, la “*generosidad sin precedentes*” de Turquía. Por su parte, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU, por sus siglas en español), “*encomia al Estado parte por el enorme apoyo que ha prestado a los nacionales sirios*

³⁶ 3RP 2019-2020.

en la crisis humanitaria más grave del mundo desde la Segunda Guerra Mundial, provocada por el conflicto en la República Árabe Siria"³⁷.

La previsión sobre la permanencia de los refugiados sirios en Turquía cobra mayor consistencia si nos basamos en los factores fundamentales que a continuación se describen. En primer lugar, los refugiados sirios en Turquía se han establecido de forma integral y el promedio de tiempo de permanencia es de tres años y medio³⁸; en segundo lugar, mientras que la intensidad en la llegada de un número de refugiados masivos a través de la frontera turca se ha ralentizado³⁹, la población siria en Turquía está creciendo en términos absolutos en relación a la población turca por el número de nacimientos (385.431 desde 2011 hasta noviembre de 2018)⁴⁰. En segundo lugar, el influjo de jóvenes entre la comunidad siria incrementa la natalidad⁴¹, mientras que la tasa de fertilidad de Turquía está disminuyendo habiéndose reemplazado por una media de 2.1, su punto más bajo desde la Primera Guerra Mundial⁴². En tercer lugar, las expectativas de retorno de los refugiados sirios son poco probables, dado un 61% solo regresaría a su país si la guerra concluyese con un régimen distinto al actual, el 16% no regresaría bajo ninguna condición, el 13% sólo regresaría al finalizar la guerra, sin importar qué tipo de régimen estuviese vigente y solo un 3% regresaría incluso sin haberse alcanzado la paz en su país^{43/44}. En cuarto lugar, si nos atenemos a los recientes

³⁷ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. 31 de mayo de 2016. Traducción en español del original en inglés. CMW /C/TUR/CO/1. Página 23, apartado C, punto 10.

³⁸ ERDOĞAN, M. (2007). *Syrians-Barometer-2017*. Hacettepe University Istanbul.

³⁹ Es importante recordar que la fecha de cierre de la presente tesis doctoral es el 21 de junio de 2019. Por este motivo, en nuestros planteamientos, no tenemos en cuenta el posible flujo masivo de refugiados sirios que pueda producirse en Turquía a consecuencia del conflicto que, en este momento, está acaeciendo en la región siria de Idlib.

⁴⁰ ERDOĞAN, M. (2017). *Syrians-Barometer* (p. 3). Hacettepe University Istanbul.

⁴¹ Consulte la tabla titulada "Distribución por edad y género de los refugiados registrados en Siria por datos biométricos". Hay casi medio millón de niños de 0 a 4 años y un poco más de medio millón niños entre edades comprendidas entre los 5 y 9 años. También hay más de medio millón de adultos de entre 19 y 24 años, en los primeros años reproductivos.

⁴² Véase Worldometers, "Population of Turkey (2019 and historical)", disponible en <http://www.worldometers.info/world-population/turkey-population/> (consultado por última vez en marzo de 2019); Kareem Shaheen y Gokce Saracoglu, "La menguante fertilidad de Turquía amenaza la visión de fortaleza de Erdoğan", The Guardian, 25 de diciembre de 2017. "La tasa de fertilidad de Turquía cae a un nivel crítico de 2.1 por primera vez desde la Primera Guerra Mundial", Hürriyet Daily News, 26 de mayo de 2017.

⁴³ ERDOĞAN, M. (2017). *Un marco para lograr la cohesión social con los sirios en Turquía* (p.19). Ankara, Turquía. Hacettepe University.

⁴⁴ Ídem. pp. 36-38 y 40. *A pesar del deseo generalizado de obtener la ciudadanía, los sirios tienen opiniones variadas con respecto a su experiencia en Turquía. Solo un tercio, o el 34 por ciento, de los sirios dicen que son felices en Turquía, y una quinta parte, o el 22 por ciento, dicen que están descontentos, mientras que el resto no*

acontecimientos políticos acaecidos en Siria, es poco probable entender que surgirá un régimen sirio que tiente a la mayoría de los refugiados a regresar a su país, máxime cuando el régimen de Bashar al-Ashad es el que, en principio, seguirá en el poder. Es importante destacar que el régimen actual considera enemigos a las personas que huyeron del país, por lo que sus garantías, derechos y seguridad, no estarían garantizadas. Y en quinto y último lugar, existe el reto de persuadir a los refugiados sirios para que regresen a un país devastado por la guerra, carente de infraestructuras como hospitales, escuelas y servicios básicos, sin posibilidad de empleabilidad.

Turquía ha iniciado políticas de reasentamiento en el área noroeste de Siria⁴⁵ donde se ha establecido administrativamente para evitar un nuevo flujo masivo de refugiados en el país y donde, según las comunicaciones remitidas, ha procedido a restablecer las infraestructuras de la región⁴⁶, con la construcción de escuelas, hospitales y servicios básicos⁴⁷. Muchos expertos se muestran escépticos con respecto a la afirmación de Erdoğan⁴⁸ y en su caso, a la posibilidad real de retornos masivos, en todo caso, voluntarios⁴⁹. Incluso aún en un escenario de un final de guerra acorde con las garantías de seguridad y estabilidad, eliminar el principio de no devolución para más de 3.6 millones de sirios, obligándoles a regresar a su país requeriría además de un esfuerzo sin precedentes en la estructura de Turquía, un enfrentamiento directo con la comunidad internacional.

Los refugiados sirios y sus descendientes probablemente serán una presencia

son felices ni infelices, con el 42 por ciento, o no responden, con 2 por ciento. Su principal queja son las condiciones de trabajo desfavorables y la baja remuneración. El cincuenta y cinco por ciento dice que son explotados por los turcos. Sin embargo, le dan crédito a Turquía por brindarles más apoyo que el que tienen las Naciones Unidas, la Unión Europea y el mundo musulmán, y califican los servicios de salud y educación que les ofrecen en Turquía.

⁴⁵ ŞAFKAT, Y. (2018). *260 bin Suriyeli geri döndü*. Istanbul.

⁴⁶ METROPOL, L. (2018). *Turkey's Pulse*". Istanbul.

⁴⁷ La ONG, Dünya Doktorlari (DDD, por sus siglas en turco), miembro número 16 de la Asamblea General de Médicos del Mundo, está construyendo hospitales móviles en la región norte de Siria, Afrín.
<https://dunyadoktorlari.org.tr>

⁴⁸ O'TOOLE, M. (2018). *Syrian War Refugees Have 'No Place Anymore' as Turkey Pushes Them to Return Home*. Disponible en <https://www.newsweek.com/2018/12/28/syria-turkey-refugees-erdogan-war-1265789.html>.

⁴⁹ Tras la entrevista mantenida con Vincent Ricouart, representante de ACNUR en Turquía el día 6 de mayo de 2019 en Ankara, si bien ACNUR participa en el proceso de evaluación de los procesos de retornos voluntarios, no es proclive a que se produzcan hasta que no esté garantizada la seguridad de los ciudadanos sirios.

importante en Turquía durante los próximos años⁵⁰.

2.2. El flujo masivo migratorio sirio.

A finales de 2017, la cantidad de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo alcanzó los 68.5 millones. Mientras que 24,5 millones de la población desplazada son refugiados, el 25% surgió a finales del año 2013 como consecuencia de la guerra civil siria. Según los datos ACNUR, la cantidad de personas desplazadas en todo el mundo aumentó en 2.5 millones durante el año 2016, habiendo alcanzado a día de hoy, la cifra más elevada desde el final de la Segunda Guerra Mundial⁵¹.

El número total de refugiados sirios registrados en los distintos países es con fecha 31 de diciembre de 2018 de 5,663,876 ⁵²registrados y solo en Turquía, hay 3,622,366 millones, lo que representa un 64% del total⁵³. Dos años antes, Turquía representaba un 54% del total, con 2,5 millones de refugiados sirios. De los más de 3.6 millones de sirios refugiados en Turquía, alrededor de 250,000⁵⁴ refugiados residen en los 23 campos de refugiados habilitados al efecto⁵⁵, mientras que más de 3.5 millones viven en las comunidades de acogida (74 de las 81 provincias turcas acogen refugiados sirios⁵⁶). Es decir, el 96% de los refugiados sirios en Turquía viven en zonas urbanas o rurales fuera de los campos de acogida. En algunas provincias turcas el número de refugiados sirios es superior al de los propios ciudadanos turcos, lo que está dando lugar a la creación de un nuevo mapa demográfico en el país.

⁵⁰ KAMU DENETÇİLİĞİ, K. (2019). "Türkiye'deki Suriyeliler". págs. 195–196.

⁵¹ <https://www.acnur.org/noticias/stories/2018/6/5b2922254/desplazamiento-forzado-alcanza-el-record-de-685-millones.html>

⁵² Conforme al Regional Response Summary 2018, el total estimado de refugiados sirios (registrados y no registrados) asciende a los 7,245,754 millones.

⁵³ <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>

⁵⁴ Véase AFAD. Turquía ha construido campos de refugiados con capacidad para 220.000 personas, cubriendo sus necesidades básicas.

⁵⁵ La mayoría de los campos de refugiados están en el sur del país (Adana, Hatay, Osmaniye y Kahamanmaras) y en el sur este (Adiyaman, Gaziantep, Killis, Mardin, Sanliurfa). Otras grandes ciudades como Estambul, Konya y Mersin han visto un incremento significativo en el número de refugiados.

⁵⁶ AFAD, marzo 2015.

La respuesta a la crisis siria en relación a los países anfitriones está focalizada en los de mayor volumen de acogida de refugiados sirios, a saber, Turquía (3,622,366 millones de refugiados registrados) Jordania (671,551 millones de refugiados registrados) y Líbano (948,849 millones de refugiados registrados)⁵⁷, sin olvidarnos de los países que acogen a grandes comunidades, como lo son Irak (252,526 millones de refugiados registrados) y Egipto (132,871 millones de refugiados registrados)⁵⁸.

2.3. Movilidad y acceso de los refugiados sirios en territorio turco.

La crisis de los refugiados sirios en Turquía es tan antigua como la guerra civil siria (2011-2019). Durante el año 2011, el primer año del conflicto, alrededor de 250 a 300 ciudadanos se desplazaron a Turquía sin visa⁵⁹ solicitando asilo, en base a la política de puertas abiertas que adoptó el país.⁶⁰ Ese número inicial se elevó a 8,000 a finales del mismo año⁶¹, conforme al informe emitido por la ONU⁶². El número fue incrementándose exponencialmente con la llegada al país de 140.000 en el año 2012, de 412.000 en el año 2013, de 1.062.000 en el año 2014 y 881.000 en el año 2015⁶³. A partir de ese año, habiendo transcurrido cuatro desde el comienzo de la crisis, se entendió que el flujo de refugiados sirios no sería limitado ni temporal. La cifra de flujo descendió⁶⁴ y se realizó de forma escalada,

⁵⁷ Datos ofrecidos por el 3RP 2019-2020. A fecha 31 de diciembre de 2018 existía un total de 5,663,876 millones de refugiados registrados, incluyendo los 35,713 de refugiados sirios establecidos en los países del norte de África.

⁵⁸ <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>

⁵⁹ Acuerdo bilateral turco-sirio firmado en el año 2009. Véase OKYAY, A.S. (2017). *El enfoque de Turquía posterior a 2011 de su frontera con Siria y sus implicaciones para la política nacional* (pp.829-886). Asuntos Internacionales y la Agencia de noticias árabe siria, "Siria cancela el acuerdo de exención de visa mutua con Turquía", 17 de diciembre de 2015.

⁶⁰ Ahmet Davutoğlu, ex ministro de Relaciones Exteriores turco, declaró que "*cuando sangra el dedo de cualquiera de nuestros hermanos que viven en países musulmanes, sentimos el mismo dolor aquí*", describiendo éste enfoque como un elemento de la política exterior humanitaria de Turquía. Ver Bezen Balamir Coşkun y Selin Yıldız Nielsen, *Encuentros en la frontera turco-siria* (Newcastle upon Tyne, Reino Unido: Cambridge Scholars Publishing, 2018), pág. 33.

⁶¹ İÇDUYGU, C. (2009). *Syrian Refugees in Turkey* (p.6). Istanbul.

⁶² CERITOĞLU ET AL., 2017: 8

⁶³ Véase las cifras ofrecidas por el Alto Comisionado de los Estados Unidos para los Refugiados, "*Respuesta de los Refugiados Regionales de Siria: Turquía*". Todos los números se refieren exclusivamente a los refugiados registrados. <https://www.acnur.org/emergencia-en-siria.html>

⁶⁴ Este descenso pudo deberse a las sucesivas limitaciones impuestas por Turquía en la acogida de los refugiados sirios. Consulte Human Rights Watch, "*Dirección de Respuestas de la Dirección de Migración de*

alcanzando los tres millones de refugiados sirios en julio de 2017 y los más de 3.6 millones en junio de 2019, conforme a los datos ofrecidos por la DGMM y ACNUR. La cifra total alcanza los más de 4 millones de refugiados sirios, si tenemos en cuenta los no registrados oficialmente⁶⁵.

En amparo de las políticas de puertas abiertas, el gobierno de Turquía asistió, en primera instancia, a los refugiados sirios estableciendo campamentos a través de la Unidad de Emergencias y Desastres del gobierno de Turquía (en adelante, AFAD⁶⁶, por sus siglas en turco) en la ciudad fronteriza de Hatay⁶⁷. En ese momento, la previsión temporal de desplazamiento de ciudadanos sirios a territorio turco, se situaba entre los cincuenta a cien mil. Sin embargo, el incremento en el flujo de las personas que huían de la guerra hacía Turquía aumentó de forma inesperada y dramática, convirtiendo la frontera turco-siria en un punto de inflexión en breve espacio de tiempo. El mayor flujo migratorio sirio hacía Turquía, se realizó desde las ciudades de mayor hostilidad del conflicto bélico y en concreto desde las ciudades de Aleppo (36%), Idlib (21%), Raqqa (11%), Lattika (9%), Hassakeh (5,4%) y Hama⁶⁸. A día de hoy, el 50% de los más de 3.6 millones de refugiados sirios en Turquía, se encuentran en las ciudades fronterizas de Hatay, Gaziantep, Sanliurfa y en la ciudad financiera del país, Estambul.

Tras la sucesión de los atroces atentados perpetrados en Turquía durante los años 2015 y 2016⁶⁹, el gobierno intensificó los esfuerzos para limitar el flujo de refugiados provenientes de Siria. Si bien con anterioridad al año 2016, había limitado su política de puertas abiertas que, en todo caso, permitía el acceso de los refugiados sirios al país, no lo permitió de forma evidente a partir de esa fecha

Turquía a las Preguntas de Human Rights Watch, Washington: 2018, disponible en

https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/201806eca_turkey_refugees_asylum.pdf.

⁶⁵ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), *"Türkiye'deki Suriyeliler: Özel Rapor"* (2018), p. 195, Ver Consejo Europeo sobre Refugiados y exiliados. Base de datos de información sobre asilo, y *"Protección temporal en 2011-2014: discreción e improvisación política, Turquía"*, disponible en <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/temporary-protection-2011-2014-political-discretion-e-improvisacion> (última consulta realizada, febrero de 2019).

⁶⁶ <https://www.afad.gov.tr>

⁶⁷ Taller de Desarrollo, 2016: 96

⁶⁸ CERITOĞLU ET AL., 2017: 7

⁶⁹ MONTAGUE, Z., KENNETH, R.R., WILLIAMS, T.R. (2016). *Ataques terroristas recientes en Turquía*. The New York Times, 31 de diciembre de 2016. ARANGO, T. (2017). *La masacre de clubes nocturnos en Estambul expone las líneas de falla cada vez más graves de Turquía*. The New York Times.

comunicando la necesidad de realizar la entrada al país mediante los puestos fronterizos habilitados al efecto conforme a los cuales se dictaminaría el riesgo para la seguridad que la respectiva entrada, supusiera para el país⁷⁰. Asimismo y para poder llevar un mayor control del flujo migratorio, dio por finalizado el Acuerdo Libre de Concesión de Visados para aquellos sirios que entraran al país por aire o mar. Del mismo modo, se inició la construcción de una barrera de seguridad a lo largo de la frontera con Siria de 477 millas finalizada en julio de 2018⁷¹. Para finalizar, realizó una enmienda a la Ley de Extranjería y Protección Internacional (LFIP) de 2013 aprobando la deportación de todos aquellos ciudadanos sirios que estuvieran asociados al terrorismo o que constituyeran una grave amenaza para el orden público de Turquía⁷².

Las obligaciones internacionales de Turquía en relación a los refugiados sirios se incluyen en el marco de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto Jurídico de los Refugiados y su protocolo adicional de 1967. Sin embargo, Turquía, incluyó una reserva geográfica conforme a la cual solo concedía protección internacional a los huidos en ocasión de guerra de países europeos. Esta reserva elevó la crisis a otras dimensiones⁷³ y como consecuencia, se estableció para todos aquellos que provenían de países distintos a Europa, concederles el estatus de solicitantes de asilo temporales, no otorgándoles el estatus de refugiado y definiéndoles como “invitados”⁷⁴.

A consecuencia y con el objetivo de atender el flujo masivo de refugiados sirios, desde el inicio de la crisis, numerosos han sido los cambios introducidos en las políticas y reglamentaciones conforme al marco legislativo nacional turco: en año 2013 (1.5 millones de refugiados sirios registrados), se promulgó la “*Ley de Extranjería y Protección Internacional*” bajo la influencia normativa de la Unión Europea; en octubre de 2014 (2.5 millones de refugiados sirios registrados), se

⁷⁰ BATALLA, L. y TOLAY, J. (2018). *Toward Long-Term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's Policy Response and Challenges* (pp.5-6). Washington: Atlantic Council.

⁷¹ ALDROUBI, M (2018). *Muro fronterizo entre Siria y Turquía*. The National.

⁷² Consejo Europeo sobre refugiados y exiliados. (2019). *Resumen de los principales cambios desde la actualización del informe anterior: Turquía*.

⁷³ ERDOĞAN, M. (2014). Taller de desarrollo (p.16). Okayay.

⁷⁴ Development Workshop, (2016) p.98.

promulgó el Reglamento de Protección Temporal por el que se consideraba el estatus de refugiados condicionales, en relación con las reservas geográficas de Turquía en la Convención de Ginebra. Si bien el Reglamento de Protección Temporal no definió un límite de tiempo de implementación, se determinó el marco de los servicios que se prestarían⁷⁵; el 15 de enero del 2016 (3 millones de refugiados sirios) y bajo el amparo del Reglamento de Protección Temporal, se establecieron por vía legislativa las condiciones para la obtención del permiso de trabajo; el 18 de marzo del mismo año, se firmó el acuerdo entre Turquía y la UE, relativo a las condiciones de asilo y reasentamiento de los refugiados sirios. Para finalizar, el día 2 de julio de 2016 el presidente de la República de Turquía, Recep Tayyip Erdogan, anunció la concesión de la ciudadanía para los refugiados sirios que cumplieran con los requisitos dispuestos al efecto.

Turquía ha proporcionado asistencia de emergencia a los refugiados sirios desde el año 2011, lo que *“ha supuesto una enorme carga para sus recursos e infraestructuras”*⁷⁶. El gobierno turco, a través de su sistema público está asumiendo el reto de brindar servicios a los refugiados de acuerdo con el principio de armonización presentado por la Ley de Extranjería y Protección Internacional de 2013, garantizando en todo caso y desde un inicio, la sanidad y la educación para todos los refugiados sirios. En todo caso y conforme a la ley, los servicios deben prestarse de manera que faciliten la armonización mutua entre los extranjeros, los beneficiarios de protección internacional y la sociedad turca.

En febrero de 2018, el Gobierno de Turquía adoptó la Estrategia Nacional de Armonización y un Plan de Acción Nacional, como parte del Programa de la Presidencia 2019, que está previsto desarrollar conforme a lo dispuesto en la Política Nacional de Migración para la formulación de políticas en áreas

⁷⁵ ERDOĞAN, M. (2014). Taller de desarrollo (p.17). Okayay.

⁷⁶ En la Conferencia Bruselas II celebrada en abril del 2018, se declaró expresamente, la generosidad sin precedentes demostrada por Turquía en la acogida.

consideradas necesarias para los ciudadanos extranjeros bajo protección internacional con residencia legal en Turquía⁷⁷.

Por lo que a la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía se refiere, es importante señalar las limitaciones a los mercados de trabajo en situaciones de inseguridad económica y mecanismos de supervivencia negativos como el trabajo infantil, la explotación sexual y el trabajo en el régimen de servidumbre. Cuando las situaciones de desplazamiento de los refugiados se prolongan, las formas precarias de trabajo cobran cada vez más importancia. Este es el caso de Jordania, Líbano y Turquía, donde la incidencia del trabajo infantil entre los refugiados sirios ha aumentado exponencialmente en los últimos años coincidiendo con la crisis de los refugiados sirios, retrocediendo en los esfuerzos invertidos para paliar este fenómeno entre los países de referencia⁷⁸.

3. Aproximación al contexto de los refugiados sirios en Turquía.

Para poder comprender el contexto de los refugiados sirios en Turquía, realizaremos en primer lugar, una breve reseña a su estatus. En todo caso, cabe señalar que en la presente tesis doctoral, el término "refugiado" se usará genéricamente para referirse a los sirios que huyeron de la guerra y cruzaron la frontera desde Siria con el objetivo de alcanzar refugio y seguridad en Turquía. Es de crucial importancia realizar esta precisión, dado que Turquía no les considera "refugiados" en el sentido legal de la palabra, tal y como se define en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados⁷⁹.

La Convención de Ginebra de 1951 establece los derechos y obligaciones de los refugiados, inicialmente aplicable solo a los refugiados anteriores al año 1951. A los signatarios se les dio la opción de aplicarlo a todos los refugiados o establecer

⁷⁷ SAK, G., KAYMAZ, T., KADKOY.O y KENANOGLU, M. (2018). *Force migrants: labour market integration and entrepreneurship*. Economics the Open Access, Open Assessment E-Journal. Vol. 12.

⁷⁸ OIT, UNICEF, SAVE THE CHILDREN y el Ministerio de Trabajo de Líbano.(2015). *Children living and working on the streets in Lebanon*.

⁷⁹ Para consultar los textos de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo adicional de 1967, así como la nota introductoria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (p.3). Ginebra, Suiza, (2010). Se entiende por refugiado a, "alguien que no puede o no quiere regresar a su país de origen debido a un temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política . "

una limitación geográfica para aquellos procedentes de países europeos, como fue el caso de Turquía. El Protocolo adicional de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, eliminó estas restricciones temporales y geográficas, protegiendo, sin embargo, el derecho de los signatarios de 1951.

Durante el inicio de la crisis siria en Turquía, por temor a sugerir inadvertidamente que los sirios eran "refugiados" conforme a los derechos de la Convención de Ginebra, se hablaba en términos de "invitados" en el país, hasta que en octubre del año 2011, el gobierno anunció la concesión de su estatus bajo el amparo del Régimen de Protección Temporal, en referencia al marco jurídico que la ONU creó para dar respuesta a situaciones de emergencia de flujos masivos de refugiados realizados en un breve espacio de tiempo. Sin embargo, la potestad de su regulación o recomendación fue delegada a los estados de acogida. En terminología legal y para el caso que nos ocupa, al hablar de refugiados sirios en Turquía, deberíamos referirnos como protegidos temporales.

Como parte del Régimen de Protección Temporal de octubre de 2011, se estableció la garantía de acogimiento y seguridad para todos los ciudadanos sirios que cruzaron la frontera, la atención de las necesidades humanitarias derivadas, respetando el principio de no devolución. Turquía cumplió en gran medida con estas promesas hasta que se vio abrumada por la gran cantidad de sirios y por una ruptura en la seguridad nacional a mediados de la década. El Régimen de Protección Temporal fue aprobado en abril del 2011 conforme a su artículo 91 y desarrollado legislativamente en virtud del Reglamento de Protección Temporal (TPR) de octubre del 2014⁸⁰.

⁸⁰ Consulte la Base de datos de información sobre asilo y el Consejo Europeo sobre refugiados y exiliados, *"Introducción al contexto del asilo en Turquía"*, disponible en <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/introduction-asylum-context-turkey> Febrero de 2019). Para el texto turco del LFIP, véase Mevzuat Bilgi Sistemi, "LFIP (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu)," Ley núm. 6458 (2013), disponible en la Dirección General de Gestión de Migraciones del Ministerio del Interior de la República de Turquía, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>. Se encuentra disponible una traducción en inglés del TPR en la "Regulación de protección temporal" (Ankara, Turquía: 2014), disponible en <http://www.goc.gov.tr/files/files/temptemp.pdf>. Los enlaces para una traducción al inglés del LFIP y el texto turco del TPR (Gecici Koruma Yonetmeliği) pueden encontrarse en <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/overview-legal-framework>.

El TPR incluye el derecho a la salud y a la educación de quienes se encuentren bajo el Régimen de Protección Temporal. En relación al derecho al trabajo, se exigía la concesión del permiso de trabajo como requisito previo al comienzo de la relación laboral, aunque no fue efectivo hasta el año 2016, lo que favoreció la clandestinidad y precariedad laboral de los refugiados sirios durante más de cinco años. Esta disposición contravenía lo dispuesto por la Convención de Ginebra de 1951, según la cual se establecía el derecho de todos los refugiados al trabajo, como un derecho universal⁸¹.

Por tanto, Turquía se ha reservado el amparo de sus políticas sociales al desarrollo legislativo conforme a la ley nacional, sin estar vinculado a las obligaciones de derecho internacional establecidas en la Convención de Ginebra de 1951 ni a su protocolo facultativo de 1967. Una de las reservas integradas en el artículo 11 del RPT es la reserva colectiva o individual a la determinación de la temporalidad contenida y sus garantías derivadas. Conforme a ello, Turquía no está vinculada al principio de no devolución y podría eximir su cumplimiento en todo momento y bajo cualquier circunstancia.

3.1. Contexto demográfico y económico.

Conforme a lo dispuesto por el Instituto de Estadística de Turquía (en adelante, TurkStat, por sus siglas en turco)⁸², la población turca, con fecha 28 de marzo de 2019, era de 81.8 millones –excluyendo el número de refugiados en el país-. Se espera que alcance los 86.9 millones en 2023 y los 100.3 millones en 2040. Se proyecta que la población mantendrá su impulso de crecimiento hasta 2069, donde alcanzará un máximo estimado de 107,6 millones. La población activa (de los 15 a los 64 años, ambos inclusive) asciende a los 31.6 millones de habitantes, lo que representa el 54.5% del total de la población, convirtiendo a Turquía en el tercer mayor mercado laboral en Europa, habiendo registrado el mayor crecimiento de la fuerza laboral en relación con los países de la Unión Europea.

⁸¹ Alto Comisionado de los Estados Unidos para los Refugiados, "*Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*", pág. 25.

⁸² <http://www.turkstat.gov.tr>

Turquía, país de mayor población de refugiados en el mundo ha registrado⁸³, el pasado mes de febrero de 2019 y conforme a los datos ofrecidos por la Dirección General de Migración (DGMM, por sus siglas en turco)⁸⁴, la cifra de 3.641.344 millones de refugiados sirios y un total de 11.700 refugiados de otras nacionalidades: 170.000 refugiados de Afganistán, 142.000 procedentes de Irak, 39.000 de Irán, 5.700 refugiados de Somalia⁸⁵. Un 4% de los refugiados sirios en Turquía vive en los 13 centros oficiales de alojamiento temporal (222,814)⁸⁶, mientras que el 96% (3,355.432)⁸⁷, reside en la comunidad de acogida en las zonas urbanas, periurbanas y rurales, es decir, han optado por establecerse en las comunidades de acogida⁸⁸, lo que supone un avance social en su independencia y autonomía.

De conformidad con los datos ofrecidos por el Alto Comisionado para los Refugiados de Naciones Unidas, con fecha 31 de marzo de 2019, de los más de 3.6 millones de refugiados sirios registrados en Turquía, un 54% son hombres, mientras que el 46% son mujeres. El 28.7% de los refugiados varones tienen edades comprendidas entre los 18 y 59 años y el 22.3% de las refugiadas pertenecen al mismo grupo de edad. Estos porcentajes muestran que más de la mitad de la población masculina siria y casi la mitad de la población femenina están en el grupo de edad de trabajar. Sin embargo, tan solo un 7% de mujeres refugiadas sirias en edad de trabajar, ocupan un puesto de trabajo en el mercado laboral. En cuanto al número de niños sirios en edad escolar, 12.5% es el porcentaje comprendido para las edades de entre los 5 y 11 años y 4.5% es el porcentaje comprendido para las edades de entre los 12 y 17 años. En relación a las niñas, los porcentajes son de 11.6% y 3.6%, respectivamente.

Los datos de comienzos del 2019 muestran la distribución geográfica de los refugiados sirios en el país. De ellos, 556.663 refugiados sirios viven en Estambul,

⁸³ Nótese que en estos datos no incluimos el número de refugiados totales en Turquía no registrados.

⁸⁴ Directorate General of Migration Management, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713.

⁸⁵ UNHCR Turkey: Key facts and figures. Febrero, 2019.

⁸⁶ Directorate General of Migration Management, 2018.

⁸⁷ Directorate General of Migration Management, octubre 2018.

⁸⁸ Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) 2019-2020.

la ciudad industrial más importante de Turquía, aunque el mayor número de refugiados en conjunto se concentran en las ciudades fronterizas con Siria, donde además se desarrolla la mayor parte de la actividad agrícola y textil del país. El número de refugiados sirios que viven en Şanlıurfa es de 476,766; Hatay, 443,214; Gaziantep, 379,989; Mersin, 207.067; Adana, 194.983; Bursa, 144,667; Kilis, 130,263; Esmirna, 136.137 y 105.241 en Konya. Aunque Adana es considerada la ciudad industrial más importante para la producción agrícola, también lo son Şanlıurfa, Hatay y Gaziantep, habiéndose incrementado significativamente la creación de Pequeñas y Medianas Empresas (en adelante, PYMES, por sus siglas en español). Konya es otra de las ciudades agrícolas de Turquía con PYMES industriales ubicadas en la ciudad. Todas ellas son ciudades fronterizas con Siria, al igual que Kilis, lugar de importante actividad económica por el comercio fronterizo no registrado con Siria. De entre las ciudades portuarias comerciales destacables en Turquía, se encuentran Mersin y Esmirna, siendo Bursa, con un importante número de refugiados sirios, la ciudad más relevante en el sector textil. Por ello, el desarrollo económico en Turquía difiere regionalmente, siendo la oferta de empleo insuficiente para absolver la actual demanda, teniendo en cuenta que el aumento en el desempleo del país alcanzó el 11% a principios de 2019 y que el desempleo juvenil persiste en un 19%⁸⁹.

El Producto Interior Bruto (PIB) en Turquía es de 851 billones de dólares. El valor total de las exportaciones es de 157 billones de dólares y el valor de las importaciones de 234 billones de dólares. A finales del año 2018, el número de compañías con capital extranjero era de 59.418⁹⁰.

El gobierno de Turquía ha asumido la principal carga financiera con ocasión de la respuesta al flujo masivo de refugiados sirios desplazados en el país. Como hemos señalado, el número actual de refugiados sirios registrados en Turquía conforme a los datos ofrecidos por la Dirección General de Migraciones en Turquía (en

⁸⁹ www.turkstat.gov.tr

⁹⁰ <http://www.invest.gov.tr>

adelante, DGMM, por sus siglas en turco)⁹¹ y ACNUR es de más de 3.6 millones. Según las últimas estimaciones y para los refugiados sirios bajo el Régimen de Protección Temporal, el Gobierno de Turquía ha invertido más de 37 billones⁹² de dólares en la emergencia desde el comienzo de la crisis Siria. Las infraestructuras y mercados del país están en un punto de inflexión por la constancia en el tiempo de la crisis siria. Como parte de una responsabilidad internacional compartida, Turquía solicita a los países aliados un mayor apoyo que, en todo caso, garantice las imperiosas necesidades de los refugiados sirios en las comunidades de acogida que actualmente, están satisfaciendo las demandas. Como ejemplo, conforme a los dispuesto por ACNUR en su informe de fecha 11 de febrero de 2019, sobre el presupuesto de 256 millones de dólares requerido en el 2018, solo se financiaron 112 millones de dólares.

Dada la naturaleza prolongada de la crisis de Siria, los refugiados están agotando sus activos, enfrentándose a altos niveles de inseguridad social y económica. El aumento del coste de vida⁹³, la vivienda, los servicios públicos y los alimentos, han afectado negativamente a la capacidad de los hogares más vulnerables y su posibilidad de satisfacer las necesidades básicas se han visto reducidas⁹⁴. En el mes de mayo de 2019, la inflación y la devaluación de la moneda turca (lira) ha aumentado en más de un 70% en relación con el año 2011, superando todas las previsiones. Las evaluaciones indican que más del 64% de los hogares sirios urbanos viven por debajo del umbral de la pobreza, incluido el 18,4% que viven por debajo de la línea de pobreza extrema. Según un estudio reciente, los hogares

⁹¹ DGMM, Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Interior de Turquía y en última instancia, de la Presidencia. Véase http://www.goc.gov.tr/icerik/residence_917_1060

⁹² Véase, <https://reliefweb.int/report/turkey/turkey-3rp-country-chapter-20192020>

⁹³ Véase, <http://www.turkstat.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30848>

⁹⁴ Los datos del Instituto de Estadística de Turquía indican que la cesta de gastos mínimos (MEB) para los refugiados asciende a 1.942 liras turcas para una familia de seis personas, ó a 324 liras turcas per cápita. El último Informe de Seguimiento Posterior a la Distribución de la ESSN muestra que cuando los refugiados se enfrentan a altos niveles de inflación -15.85% en julio de 2018 y 25.24% en octubre de 2018- (Índice de Precios al Consumidor del Instituto de Estadística de Turquía), los refugiados se ven obligados a recurrir a otras estrategias que satisfagan sus necesidades: compromisos de préstamos a hogares, retirando a los niños de la escuela enviándolos trabajar y reduciendo los gastos en salud. Si bien los resultados siguen siendo mejores que la línea de base previa a la asistencia (2017), cualquier disminución en los resultados alcanzados hasta ahora con la asistencia de ESSN es una tendencia preocupante.

encabezados por mujeres solteras (viudas, madres solteras o mujeres solteras) se han visto gravemente afectados⁹⁵.

Según el Instituto de Estadística de Turquía (en adelante, TurkStat, por sus siglas en turco), los precios de los alimentos registraron su mayor aumento en junio de 2018 (18,89% interanual). Según el análisis del Banco Central de la República de Turquía (CBRT, por sus siglas en inglés), el aumento en los precios de los alimentos no procesados liderados por frutas y hortalizas frescas fue citado como el factor impulsor de las altas tasas de inflación⁹⁶. El precio del pan, alimento esencial, se incrementó en un 11.74% durante el mismo período. El precio del arroz, el segundo componente esencial de la cesta de alimentos, aumentó un 15,1%.

De enero a julio de 2018, la condición de seguridad alimentaria de los sirios bajo protección temporal que no se beneficiaban de la Red de Seguridad Social de Emergencia ⁹⁷ (en adelante, ESSN, por sus siglas en turco) parece estar empeorando según el Índice de Estrategias de Afrontamiento (CSI, por sus siglas en inglés), indicador para monitorear la frecuencia de los alimentos. Dicho deterioro se debió principalmente a un aumento significativo en el porcentaje de hogares que dependen de alimentos más baratos como consecuencia de los bajos ingresos y el aumento de los precios de los productos alimenticios básicos. Los hogares sirios bajo protección temporal gastan una gran parte de su presupuesto en comprar alimentos del mercado haciéndoles vulnerables a la evolución del mercado por tres causas fundamentales: el aumento de los precios, la pérdida de ingresos y empleos⁹⁸. En esta situación, el apoyo continuo a los sirios vulnerables bajo protección temporal que asegure un acceso estable a una cantidad y calidad suficientes de alimentos, es fundamental para su manutención.

Este aumento continuado de los precios de los alimentos, combinado con otros

⁹⁵ UN Women. (2018). *Needs Assessment of Syrian Women and Girls Under Temporary Protection Status in Turkey*.

⁹⁶ <http://www.turkstat.gov.tr>

⁹⁷ ESSN. Véase https://ec.europa.eu/echo/essn_en

⁹⁸ FAO. (2019). *Agricultural Livelihoods and Labour Market Assessment*. Ankara University Development Studies Research and Application Centre, Forthcoming.

riesgos que rodean a la economía turca, determinan la importancia de adoptar una estrategia de apoyo a los segmentos más vulnerables de la población siria bajo protección temporal y a las comunidades de acogida con herramientas y medios para producir sus propios alimentos que protejan a los hogares del aumento de los precios y la crisis económica.

En relación a los sectores de producción, la agricultura es un sector clave de la economía turca ya que contribuye al 7% al PIB nacional y absorbe el 19,5%⁹⁹ de la fuerza laboral total, motivo por el cual el gobierno ha realizado un Plan Estratégico 2023¹⁰⁰. Los principales objetivos de la agricultura turca para 2023 son los siguientes: (a) que el PIB agrícola alcance los 150 billones de dólares; (b) que las exportaciones agrícolas superen los 60 billones de euros; c) crecimiento agrícola sostenible; (d) logro de la consolidación de la tierra en 14 millones de hectáreas, y (e) sistemas modernos de irrigación en todas las tierras de regadío, incluidas 8,5 millones de hectáreas de tierra nueva.

Los sectores de la agricultura y la producción de alimentos en Turquía se han visto gravemente afectados por la crisis siria debido al aumento de los costes de producción y la pérdida de mercados. Con el influjo masivo de refugiados sirios, la presión de la población ha estirado tanto la infraestructura pública (por ejemplo, las carreteras y los saneamientos) como la infraestructura privada (por ejemplo, la vivienda), y ha ejercido una presión significativa en la calidad de los servicios. Si bien los sirios bajo protección temporal tienen la oportunidad de ser autosuficientes a través del acceso a los ingresos en el sector agrícola, los trabajadores agrícolas de temporada son reconocidos como un grupo vulnerable. La evaluación de la FAO sobre el mercado laboral agrícola encontró que los trabajadores agrícolas de temporada vivían en condiciones de pobreza, trabajando en condiciones inhumanas y recurriendo a la incorporación laboral de sus hijos para complementar los ingresos de los hogares¹⁰¹.

⁹⁹ Véase, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24635>

¹⁰⁰ Véase, https://europa.eu/youth/tr/article/43/5879_en

¹⁰¹ FAO. (2019). *Agricultural Livelihoods and Labour Market Assessment*. Ankara University Development Studies Research and Application Centre, Forthcoming.

3.2. Contexto laboral de los refugiados sirios en Turquía: una aproximación al desafío de la integración.

La integración formal de los refugiados sirios en los mercados laborales de los países de acogida fronterizos fue algo incuestionable por los gobiernos de Turquía, Líbano y Jordania, durante los primeros cinco años del conflicto sirio¹⁰². Las infraestructuras de los países fronterizos no estaban preparadas para acoger una gran demanda de refugiados sirios y en todo caso, se entendía que el conflicto sería una excepción temporal, conforme a la cual, los ciudadanos sirios regresarían a sus países. En febrero del año 2016, se celebró en Londres la Conferencia de Apoyo a Siria y la Región, conforme a la cual, los donantes internacionales acordaron inversiones de ayuda al desarrollo que contribuirían de forma eficaz a la creación de 1.1 millón de nuevos puestos de trabajo para los refugiados sirios en 2018. Fue en este momento cuando los gobiernos de los países de acogida transfronterizos se comprometieron a abrir sus mercados laborales y a mejorar el entorno normativo nacional¹⁰³. Turquía desarrolló legislativamente su disposición contenida en el Régimen de Protección a través del Reglamento sobre los permisos de trabajo para extranjeros de 2016¹⁰⁴. Es decir, no fue hasta cinco años después del comienzo de la crisis cuando los refugiados sirios pudieron incorporarse al mercado laboral formal. Este ha sido otro de los factores que han dado lugar al incremento de las prácticas laborales informales en el país durante, al menos, los primeros cinco años y sin duda, como podremos analizar más adelante, sobre su continuidad en el tiempo.

Desde comienzos de siglo, el mercado laboral turco ha sido flexible, lo que ha generado vulnerabilidad en la empleabilidad de los refugiados sirios frente a los

¹⁰² Conforme a la entrevista mantenida el 28 de mayo de 2019 en Madrid con la portavoz de ACNUR en España, María Jesús Vega, al inicio de la Guerra en Siria, tanto la Unión Europea como España, procedió a la congelación de las solicitudes de asilo o protección internacional de los ciudadanos sirios entendiendo como inminente la resolución del conflicto sirio y por tanto, el retorno de los ciudadanos a su país. Es el conocido como “*estatus del limbo*”.

¹⁰³ TAKAHASHI, M., MOROZ, M., PETERS, J., PRONYK, J., y BARLTROP, R. (2018). *Sirios en Desplazamiento* (p.45). *Revista número 57 de Migraciones Forzadas*.

¹⁰⁴ OKYAY, 2017: 5.

empleados domésticos. En otras palabras, la inclusión del gran flujo de migrantes sirios ha dado lugar a problemas estructurales habiéndose visto avocados a trabajar en situaciones de extrema precariedad¹⁰⁵. Según el informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en abril de 2019, los refugiados sirios en Turquía se dedicaban principalmente a la realización de trabajos informales y, según se informó, *“reciben un porcentaje tan bajo como una fracción del salario mínimo”*. Además, incluso en el sector formal, se enfrentan a barreras lingüísticas y capacitación ocupacional inadecuada¹⁰⁶, lo que a menudo les obliga a cambiar de trabajo o de ciudad. En otras palabras, como afirma la FAO, los refugiados sirios no solo emigran de Siria a Turquía, sino que también emigran dentro de Turquía de una ciudad a otra, siendo la búsqueda de empleo el motivo básico de su migración¹⁰⁷.

Los refugiados sirios son clave para la reserva de mano de obra de la producción agrícola estacional como la cosecha de albaricoques, cítricos, algodón, verduras y pistachos para las regiones turcas de Malatya, Mersin, Adana, Urfa y Gaziantep¹⁰⁸. Si bien trabajan por un nivel de salario más bajo en comparación con los otros inmigrantes y los trabajadores nacionales en el sector, la fuerza de trabajo proporcionada por los refugiados sirios llevó a un aumento de la producción. *“La aparición de estos refugiados urbanos tiene implicaciones importantes para los gobiernos locales, especialmente los municipios, que han asumido el trabajo directo de cuidar a esta población vulnerable. Los recién llegados tienen necesidades humanitarias y económicas que van desde la vivienda, la educación y el apoyo lingüístico, habiendo causado grandes tensiones entre la población local de los municipios en los que habitan”*¹⁰⁹.

La exención que ha implementado el gobierno en relación a la solicitud de un permiso de trabajo para la realización de trabajos estacionales agrícolas, ha dado

¹⁰⁵ <http://www.uni-kassel.de/upress/online/OpenAccess/978-3-7376-0450-5.OpenAccess.pdf>

¹⁰⁶ FAO, 2017. P. 5

¹⁰⁷ FAO, 2017. P. 4

¹⁰⁸ Taller de desarrollo , 2016: 84.

¹⁰⁹ Prof. Dr. Murat Erdoğan, director del Centro de Investigación sobre Migración y Política de la Universidad Hacettepe (Ankara).

lugar a que un gran número de refugiados sirios bajo protección temporal hayan encontrado empleo en el sector agrícola turco como trabajadores temporales, especialmente en el sureste de Turquía¹¹⁰. Algunos sirios han alquilado pequeñas parcelas de tierra cultivable para plantar cultivos de hortalizas de consumo propio y venta. Las mujeres sirias han podido involucrarse en la agricultura y en la producción de alimentos, tanto en trabajos remunerados como no remunerados, desempeñando funciones esenciales como sembrar, desherbar, cosechar y criar animales, al tiempo que pasan largas horas realizando tareas domésticas y cuidando a sus hijos. Su protección es especialmente delicada, debido a que las barreras lingüísticas existentes y a su desconocimiento sobre los servicios de protección en Turquía.

En relación a la incorporación laboral de los refugiados sirios en Turquía, sólo un 2% lo han hecho en el sector formal si bien, el 86% de los hogares sirios cuentan con algún miembro en ésta situación mientras que el 71% de los hogares no han podido acceder a trabajos calificados o confiables¹¹¹. Un análisis reciente muestra que los esfuerzos realizados por la comunidad internacional a través del Tercer Plan Regional (en adelante, 3RP por sus siglas en inglés) han contribuido directa e indirectamente a respaldar 27,100 empleos, mediante la creación de empleos, los esfuerzos de colocación laboral y el reclutamiento de maestros voluntarios y otro personal de salud y divulgación en las instituciones públicas. Sin embargo, teniendo en cuenta la tasa de desempleo de la población siria (en el empleo formal de un 98%) y la de la comunidad de acogida (14%), es necesario crear nuevos puestos de trabajo. Del mismo modo, para lograr la sostenibilidad económica, los sirios bajo protección temporal deben recibir apoyo para adquirir certificados de calificación vocacional, evaluados como una herramienta importante de fuerza laboral cualificada.

¹¹⁰ Parliamentary Research Committee on the Problems of the Agricultural Workers, Commission Report prepared by the Parliament Speaker Cemil Cicek, 2015.

¹¹¹ WFP. (2018). *Livelihoods Survey, Early Results Presentation*. Comprehensive Vulnerability Monitoring Exercise.

CAPÍTULO II: INDICADORES DE MEDICIÓN RELATIVOS A LA INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

1. Marco teórico y estrategia empírica.

1.1. Definición de integración.

Existen diferentes concepciones prácticas en la denominación de integración¹¹², como un concepto multidimensional y complejo. Por la importancia bidireccional, en la presente investigación, entenderemos la integración como la inclusión de los refugiados sirios en la sociedad de acogida. Conforme al informe presentado por el Parlamento Europeo en relación a la inclusión social e integración laboral de los refugiados en el mercado laboral¹¹³, *“es necesario adoptar un enfoque que prevea una adaptación adecuada y presuponga la cooperación, abordando los problemas graves tales como las formas de discriminación; las barreras lingüísticas, que son el primer obstáculo a la integración; la validación de las competencias; los diferentes bagajes socioeconómicos, educativos y culturales; la vivienda; las necesidades sanitarias, incluido el apoyo psicosocial y postraumático; la reagrupación familiar y la importante proporción de grupos desfavorecidos entre los refugiados, en especial, las preocupantes cifras de niños, incluidos los menores no acompañados, de personas con discapacidad, personas de edad avanzada y mujeres, que precisan todos ellos de respuestas adaptadas a sus problemas específicos”*.

Asimismo, señala que *“una intervención temprana y constante es fundamental para apoyar los esfuerzos por garantizar la inclusión social y la integración de los refugiados en el mercado de trabajo y en las comunidades locales de la forma más efectiva posible, lo que contribuirá a disminuir la probabilidad de que en el futuro surjan sentimientos de aislamiento, ineptitud o inadaptación”*¹¹⁴.

¹¹² TORRES PÉREZ, F. (2018). *La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras*. Véase <http://www.pensamientocritico.org./francisc.htm>

¹¹³ Informe del Parlamento Europeo sobre la inclusión social y la integración en el mercado laboral de los refugiados de 16 de junio de 2016, punto 6. 2015/2321/INI.

¹¹⁴ Ídem. Punto 17.

De conformidad con la definición sobre integración ofrecida por la OCDE, *“en un extremo incluiríamos en la noción de integración, la aceptación y el comportamiento acorde con los valores y creencias del país anfitrión, incluida la similitud de los resultados económicos y sociales y en el otro extremo de la noción, estaría la convergencia económica y social debida entre el refugiado y la población de acogida con características socioeconómicas similares en relación a la participación en el mercado laboral, el nivel de vida y educativo así como en las condiciones materiales, sin que esta similitud implique necesariamente un abandono de la cultura y las creencias del país de origen”* (OCDE, 2007). Por su parte, ACNUR entiende la integración *“como la inclusión gradual de refugiados, solicitantes de asilo y otros grupos relacionados con refugiados en su país de acogida, lo que implica el disfrute progresivo de los derechos, el aumento del acceso a los servicios nacionales y las redes sociales y culturales así como la ausencia de discriminación. Idealmente, se entiende que la integración total ocurre cuando los refugiados y otras personas de interés disfrutan de los mismos derechos y acceso a los servicios y sistemas nacionales que los residentes permanentes nacionales y no refugiados”*, (ACNUR, 2014).

En la fase de integración actual en Turquía de los refugiados sirios, nuestro objeto reside en los derechos sociales concedidos y no políticos sobre la garantía de un Estado Democrático¹¹⁵, dejándose el estudio para una fase posterior. En un modelo utópico, entendemos que la integración de los refugiados sirios en Turquía debe producirse en igualdad de condiciones, derechos y obligaciones que los propios contenidos para los nacionales¹¹⁶. Por tanto, como sistema común de indicadores, utilizaremos el enfoque dado por Turquía a través de la normativa estudiada, el entorno local como medio principal de integración y los propios colectivos implicados, es decir, refugiados sirios y población turca.

¹¹⁵ DE LUCAS, J. (1998). La integración cívica: medidas para una ciudadanía inclusiva de los extranjeros, op. cit., p. 16. Vid. DE LUCAS, J., “Contra el racismo institucional”, en VVAA., *Neoliberalismo vs. democracia*, Madrid, ed. La Piqueta, 1998, pp. 328- 353. DE LUCAS, J., “¿Qué significa tomar en serio los derechos de las minorías?”, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, volumen I*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1999, pp. 13-32

¹¹⁶ TORRES PÉREZ, F., “La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras”, op. cit., p. 2

Entendemos la integración como un proceso lento, multidimensional, complejo e incluso que no se limita a la concesión de derechos socioeconómicos sino que debe incluir todos los espacios sociales. No podemos limitar la medición de la integración, al empleo, sin incluir aquellos indicadores que serán sensibles a la inclusión. La concesión de la ciudadanía , otorga el beneficio de sentirse sujetos imprescindibles, es decir, se presupone como título de inclusión, algo que al no operar de forma efectiva bajo el Régimen de Protección Temporal, da lugar a la discriminación y a la exclusión. La temporalidad afecta de forma clara a la inclusión laboral¹¹⁷. Partiendo de la distinción tipológica propuesta por *Castells*¹¹⁸, entre trabajadores “*genéricos*” y “*autoprogramables*”, los refugiados sirios en Turquía, se integrarían dentro de la primera definición porque la no concesión de la ciudadanía, les convierte en trabajadores reemplazables, fungibles y sin cobertura de seguridad o cohesión.

1.2. Indicadores de medición para una integración exitosa.

Para poder abordar la medición de la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía, debemos evaluar la distancia existente entre la realidad y el amparo de la garantías de los derechos concedidos bajo el amparo de las regulaciones expuestas. Para ello deberemos definir que es un indicador y especialmente como debe utilizarse para medir la integración de los refugiados. El objetivo es comprender la efectividad del marco jurídico en vigor en Turquía concedido a través de los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales. En concreto, determinar si la integración social de los refugiados sirios en Turquía está siendo efectiva, evaluando el estado y la dinámica de dicha integración a través de la herramienta metodológica de los indicadores.

Como hemos estado exponiendo, Turquía, a lo largo de la crisis siria, ha ido desarrollando un marco normativo regulatorio para transformar de forma justa y efectiva una realidad social compleja como lo ha sido el flujo masivo de entrada de

¹¹⁷ FERRAJOLI, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil* (p.32). Trotta, Madrid.

¹¹⁸ CASTELLS, M. (1997). *La sociedad red*. Madrid, Alianza. CASTELLS, M. (1998). *Fin de milenio*. Madrid, Alianza.

refugiados sirios en su país. Su capacidad para regular eficazmente, depende no de su capacidad solidaria o de sus estándares morales, sino de un ideal de justicia establecido en la normativa internacional y nacional, de convivencia democrática¹¹⁹.

La medición de la inclusión es prioritaria dado que la integración social de los refugiados sirios en Turquía es necesaria para el desarrollo de una vida digna. Un enfoque de integración de los refugiados sirios, requiere necesariamente, un sistema de evaluación compartido cuyos resultados puedan ser comparables en su conjunto y así concluir si la integración está teniendo éxito. La dificultad ante la que nos encontramos está en determinar los aspectos sobre los cuales debemos contemplar si la integración es satisfactoria y/o integral.

Un indicador *“sirve para mostrar algo que no conocemos pero resulta primordial para entender un fenómeno”*¹²⁰ y en el caso que nos ocupa, analizaremos cuales son los indicadores a través de los cuales podemos medir la integración social de los refugiados sirios en Turquía como un fenómeno único producido en el país de acogida de mayor número de refugiados, en términos absolutos. Conforme a la doctrina conceptual, entendemos un indicador como un instrumento de medida relativa (no absoluta) que permite describir una situación existente durante un periodo de tiempo determinado, si bien, en todo caso, serán relevantes conforme a la realidad que abordamos, medibles en el entorno y el colectivo, relacionados con la actuación de las intervenciones realizadas, acotados a los mismos y conformes a las fuentes de información y verificación adecuadas¹²¹.

Para determinar los tipos de indicadores válidos de la integración laboral de los refugiados sirios, lo plantearemos en términos de la concesión de los derechos

¹¹⁹ GARCÍA CÍVICO, J. (2010). *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva*. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº12, ISSN 1698-7950.

¹²⁰ GARCÍA CÍVICO, J. (1994). Qué es un indicador y cómo se utiliza. Sobre esta parte introductoria de la investigación puede verse ALVIRA, F., Introducción al análisis de datos, en García M.; Ibáñez, J., Alvira F. (Comps.), *El análisis de la realidad social*, Alianza, Madrid, 1994.

¹²¹ GARCÍA CÍVICO, J. (2010). *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva* (p.90). Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº12, ISSN 1698-7950.

otorgados en Turquía, utilizando indicadores estructurales, de proceso y de resultado¹²².

1.2.1. Indicadores de estructura, proceso y resultado.

En relación a los indicadores estructurales, referidos a la ratificación de los instrumentos y mecanismos institucionales, tendremos en cuenta el reconocimiento de los diferentes derechos como la obtención de la nacionalidad y del permiso de residencia, así como del permiso de trabajo.

Por lo que se refiere a los indicadores de proceso, midiendo el éxito de las políticas adoptadas, haciendo efectivas las normas y alcanzando progresivamente los resultados, utilizaremos como medidores de integración el éxito de la escolarización de los refugiados sirios en el sistema educativo formal e informal, el sistema sanitario y los procesos de capacitación profesional aplicados, así como las diferentes ayudas recibidas para su implementación.

Por último, en relación a los indicadores de resultados, referidos a los logros alcanzados en la concesión de los derechos a los refugiados sirios en Turquía, evaluaremos las tasas o porcentajes de la participación de los refugiados en la sociedad civil turca a través del empleo de conformidad con sus expectativas profesionales y su formación académica. Utilizaremos indicadores objetivos de tipo estadístico, económico y jurídico, midiendo la tasa de desempleo de los refugiados sirios en Turquía, la tasa de empleo en el sector informal y demás derechos adyacentes. También utilizaremos indicadores subjetivos como lo son las percepciones, sentimientos y actitudes, así como la intensidad de las interacciones sociales de los refugiados sirios en Turquía en relación con la población local turca.

¹²² HUNT, P. (2003). *Interim Report of the Special Rapporteur of the Comisión on Human Rights on the Right of Everyone to Enjoy the Highest Attainable Standard of Physical and mental Health*, UN General Assembly, Fifty-eighth session (pp. 14-29).

El concepto de indicador en la presente tesis doctoral ofrece un perfil sociológico y normativo más que estadístico. De ahí la importancia del marco teórico previo desarrollado y su inevitable concepción normativa, a través de la cual conceptualizamos los objetos de medición. El objetivo del sistema de medición de la presente investigación es establecer un sistema común de medición como efecto directo de las políticas de integración adoptadas, así como determinar los ámbitos, la población afectada, los logros obtenidos por Turquía y los desafíos pendientes. Del mismo modo, realizaremos valoraciones sobre la integración no referido de forma exclusiva a los impactos de las políticas nacionales.

1.2.2 Indicadores para una integración exitosa.

En relación a la integración, debemos tener en cuenta el elemento fundamental diferenciador entre Siria y Turquía, cuya integración cultural se realiza únicamente de forma parcial en relación a la religión musulmana (y no en toda su extensión o interpretación del Islam), así como el uso distinto de la lengua, árabe y turco, respectivamente¹²³. En todo caso, entendemos que la integración y/o inclusión debe alcanzar las garantías formales de no discriminación adecuado a un sistema de neoliberalismo o a un modelo de democracia deliberativa.

La integración cultural, como hemos explicado, es un concepto que con el paso de los años de la crisis siria, está generando una mayor asociación entre el incremento de la delincuencia en Turquía y la correspondiente insostenibilidad del estado de bienestar. Como tendencia global, existe una asimilación entre el refugiado y la amenaza que ello supone para el país¹²⁴, estigmatizando al inmigrante como un mero vector expresivo de su cultura. Para poder considerar que la distancia entendida en términos lingüísticos, de costumbre o religión, es más o menos relevante tendremos que tener en cuenta el grado identitario de Turquía que

¹²³ GARCÍA AÑÓN, J. (2001). ¿Hay derechos colectivos? Diversidad, "diversidad" de minorías, "diversidad" de derecho", en *¿Hay derechos colectivos?*, F.J. ANSUATEGUI (Ed) Madrid, Universidad Carlos III, 2001, pp. 201-212. GARCÍA AÑÓN, J. (2002). *Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas. Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*, (pp.349-392). Barcelona. Icaria.

¹²⁴ VILASANJUAN, R. "Hemos entendido la crisis del refugiado como una invasión". Entrevista realizada en el diario La Vanguardia. 2019.

ocupa una posición hegemónica de etnocentrismo con tradiciones culturales de tratamiento de la diversidad adecuados a lo largo de la historia y cuya afectación ha sido determinante en el largo plazo (no en la acogida inicial) entre la población siria y turca.

Para que la integración pueda ser exitosa, debe producirse una adaptación cultural hacia los criterios y valores mutuos, algo que no se está produciendo, ateniéndonos a la intervención en aspectos simbólicos, ideológicos y discursivos. Un indicador del cambio, sería la educación en valores mínimos de convivencia y el discurso adaptado de los medios de comunicación reduciendo globalmente la conveniencia de la xenofobia hacia el colectivo de refugiados, en general. En este sentido y como está sucediendo en las políticas nacionales de países de la Unión Europea y Estados Unidos, los discursos sobre la finalización de la migración ilegal y la acogida de refugiados, hace que aquellos basados en teorías conservadoras, estén alcanzando el poder. Del mismo modo y en Turquía, el discurso opositor a las políticas de integración de los refugiados sirios en el país, ha dado lugar a que el pasado día 31 de marzo, el AKP perdiera importantes municipalidades, cambiando su discurso de integración por el de armonización.

A la hora de obtener un consenso sobre la integración exitosa de las medidas adoptadas, partimos de unos procedimientos establecidos en la normativa turca, incluyendo los aspectos básicos en relación a la gestión del flujo migratorio de los refugiados sirios y a la cohesión social, respetando los principios del Estado de Derecho y equiparando los derechos adquiridos a los de una ciudadanía inclusiva. Si partimos de la base de entender que la acogida de refugiados sirios en el país, es algo valioso, deseable y necesario, ampliaremos el abanico de indicadores a medir en la integración que supera los límites de una versión reduccionista centrada en la coyuntura del mercado laboral, algo que no impide observar una excesiva ambigüedad y contradicciones en el diálogo social turco-sirio. Sin embargo, la realidad de una normativa de retorno, es contradictoria en términos jurídicos con el modelo de integración tendiente, cada vez más, a su concepción como modelo de armonización.

En el desarrollo del Plan de Integración Nacional (2019)¹²⁵ se alude a un proceso bidireccional e integral de la responsabilidad compartida como elemento transversal de las políticas nacionales. El resultado de este proceso debería ser la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, laboral, social, cultural y política de los refugiados sirios en condiciones de igualdad de trato teniendo estos que respetar las normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida, participando en el proceso de integración, sin menoscabo de tener que renunciar a su propia identidad. Para ello, Turquía, debe medir las distintas oportunidades ofrecidas para que los refugiados sirios puedan familiarizarse con la lengua, los valores básicos y las costumbres¹²⁶. En este punto, un indicador de la integración exitosa sería la forma en la población turca, con anterioridad y durante el proceso de integración llevado a cabo, no homogénea culturalmente, ha modificado y se ha adaptado a la situación actual.

Las políticas de integración llevadas a cabo por Turquía tienden a impedir la exclusión¹²⁷, entendido este concepto como un hecho social relacionado con las formas de identidad en las que se enmarca la presente investigación. Entendemos la exclusión como un proceso dinámico de diferenciación social para los refugiados sirios en Turquía a través de la integración o inclusión realizada, la vulnerabilidad en la precariedad en el empleo y la marginalidad en situación de aislamiento social. Actualmente, sólo el 1.2% de los refugiados sirios tienen concedidos permisos de trabajo, lo que nos hace concluir que las políticas de integración laborales están lejos de ser inclusivas y se aproximan de forma clara a la exclusión. Por tanto, plantear la exclusión laboral sobre estas coordenadas nos hace entender que no podemos limitar los indicadores al ámbito del empleo formal de los refugiados sirios en el mercado laboral, sino a la capacitación que actualmente se está

¹²⁵ Tras las conversaciones mantenidas el día 17 de junio de 2019, con el delegado adjunto de la Dirección General de Migraciones de Turquía (DGMM), nos confirman que en los próximos días se procederá a la publicación de las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Integración de Turquía.

¹²⁶ "Manual sobre la integración". Comunicado de prensa. Sesión n.º 2618 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior". Bruselas, 19 de noviembre de 2004, p. 11- 16.

¹²⁷ RAYA DÍEZ, E. (2006). *Indicadores de Exclusión Social: Una Aproximación al Estudio Aplicado de la Exclusión*. Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

realizando en las diferentes esferas de protección social y las expectativas de una inclusión futura.

La interacción que se produce actualmente entre los refugiados sirios y la población de acogida turca, es desigual en términos de poder económico y de recursos pero sobre todo de poder político determinando la dirección y los resultados de éste proceso de integración. Turquía, tiene una estructura institucional establecida y sus decisiones son más influyentes en el proceso de integración que el esfuerzo que puedan realizar los refugiados sirios. La posición dominante de Turquía tanto por el factor numérico tanto por la capacidad de regulación normativa tendente a una integración con los refugiados sirios, le concede la legitimidad necesaria para que se produzca de forma efectiva la cohesión social. Por tanto, el proceso de integración, no solo debe producirse en relación a la medición de los indicadores de éxito de las políticas que ha beneficiado a los refugiados sirios (educación, sanidad, vivienda, empleo), sino a la adaptación que han realizado tanto las instituciones públicas y privadas (a través de los actores empresariales), como la sociedad civil. En todo caso y en el presente estudio, hemos considerado como medidores de integración los esfuerzos de adaptación realizados por Turquía.

Por tanto y como hemos señalado, la integración no es simplemente la apertura formal a un sistema común de derechos y deberes, si no la identificación del logro obtenido por la población refugiada siria en todos aquellos aspectos que den lugar a una vida digna, es decir, la educación, la vivienda, el empleo, la sanidad, etc. El proceso de integración llevará muchos más años, incluso no llegará de forma integral hasta la segunda o tercera generación de los refugiados sirios en Turquía, en cuyo caso, los indicadores sí podrán desgranarse según las variables, lo que será objeto de otra investigación.

Los indicadores estructurales que dan cuenta del marco jurídico no son efectivos sin acudir a los indicadores de resultados. Es decir, a pesar del reconocimiento formal de los derechos, estos quedan sin aplicación práctica. Así sucede, por

ejemplo, en el caso del acceso a la educación de los refugiados sirios en Turquía, con un 40% de los niños no escolarizados o en el acceso al permiso de trabajo, con un 1.2% de refugiados sirios que han obtenido acceso. Los indicadores propuestos suponen una forma de repensar los derechos concedidos a los refugiados sirios en Turquía, no solo como una positivización de los mismos, sino por las garantías que tienen que producirse en la práctica real.

2. Datos cuantitativos.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016, reconoce la importancia de una mejor recopilación de datos, en particular por parte de las autoridades nacionales. Solicita una mayor cooperación internacional para mejorar la recopilación de datos sobre refugiados y migrantes, incluso mediante la capacitación de las autoridades nacionales. Señala que dichos datos deben desglosarse por sexo y edad e incluir información sobre flujos regulares e irregulares de los refugiados en relación con las comunidades de acogida, respetando en todo caso, las disposiciones y obligaciones internacionales y nacionales relacionados con la privacidad. Además, afirma que las recomendaciones específicas sobre las estadísticas de los refugiados pueden servir como un instrumento de mejora en base a la evidencia en la toma de decisiones sobre protección y asistencia a los refugiados (Naciones Unidas, 2016).

El Instituto de Estadística de Turquía (TurkStat), el Instituto de Estadísticas de Noruega, ACNUR, y la Oficina de Estadísticas de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, por sus siglas en inglés), en la Conferencia Internacional sobre Estadísticas de los refugiados celebrada en Antalya (Turquía) los días 7 y 9 de octubre de 2015, acordaron las Recomendaciones internacionales sobre Estadísticas de Refugiados (IRRS, por sus siglas en inglés¹²⁸), como el marco para consolidar un acuerdo internacional sobre los principios a desarrollar en marco

¹²⁸Véase, https://www.unescap.org/sites/default/files/3%20Session%204%20EUROSTAT_International%20Recommendations%20on%20Refugee%20Statistics.pdf

nacional. El IRSS se ha implementado de forma conjunta con el Manual de Recopilación de Estadísticas de Refugiados, que proporciona instrucciones operativas el modo de recopilar y difundir estadísticas sobre refugiados y las poblaciones relacionadas con los mismos¹²⁹.

En el mes de marzo de 2016, presentaron un informe sobre el progreso del trabajo en relación a las estadísticas de los refugiados¹³⁰. El informe subraya la conexión limitada entre las estadísticas sobre los refugiados y su población para lograr una medición óptima de las cifras nacionales e internacionales de los refugiados (Naciones Unidas, 2015) . Se destaca la necesidad de una mejor comprensión de los flujos y las poblaciones de refugiados mediante la implementación de sistemas de información eficientes que atiendan las necesidades de estadísticas tanto administrativas como oficiales. En la misma línea, en su decisión 47/111 después de su 47º período de sesiones, la Comisión de Estadística reconoció la urgente necesidad de construir sistemas de información más eficientes en el contexto de un volumen incesante de personas desplazadas por la fuerza en las crisis humanitarias para su adopción en su cuadragésimo noveno período de sesiones en 2018¹³¹.

En julio de 2016, la Mesa de la Comisión de Estadística aprobó los Términos de Referencia para el Grupo de Expertos en Estadísticas de Refugiados y Personas Desplazadas Internamente (EGRIS, por sus siglas en inglés). El objetivo general de EGRIS es mejorar las estadísticas internacionales sobre refugiados a través del desarrollo de recomendaciones internacionales sobre el modo de recopilar la información y difundir las estadísticas presentado en marzo de 2019 en su 50º período de sesiones.

¹²⁹ *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only.

¹³⁰ Cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Comisión de Estadísticas de marzo de 2016, Informe sobre el progreso del trabajo en las estadísticas de refugiados y desplazados internos (E / CN.3 / 2016/14).

¹³¹ Ídem. Punto 14, 15 y 16.

Por tanto, para el desarrollo de la presente investigación, nos hemos basado en la publicaciones realizadas por los datos ofrecidos por las autoridades nacionales turcas, los realizados por ACNUR dado que desde el año 2011 hasta el año 2018 realizó la recopilación y publicación de estadísticas en nombre del país, Eurostat en relación a las publicaciones que realiza anualmente sobre las estadísticas de los refugiados, así como los datos ofrecidos por instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales establecidas en Turquía. Además de las necesidades de capacitación, existen desafíos asociados con la recopilación, compilación y presentación de los datos sobre los refugiados que afectan a la calidad de las estadísticas publicadas, como los son, la falta de consistencia terminológica, conceptual y clasificatoria de los métodos realizados en la información que normalmente sirven como datos administrativos y no estadísticos. Del mismo modo y como regla general, la medición de los movimientos de población forzados en crisis humanitarias presentan desafíos técnicos, operativos y políticos únicos para cada país que afectan a la precisión de las fuentes utilizadas para obtener los datos y muestreos de encuestas. Existen lagunas en las estadísticas oficiales, debido a la falta de datos socioeconómicos de los refugiados que permitan un análisis de sus necesidades básicas y continuas así como de su grado de integración.

Los conceptos y clasificaciones se han establecido en Turquía de conformidad con la realización de los registros mediante los cuales se conceden los derechos reconocidos bajo el amparo de la Protección Temporal. La Comisión sobre las Recomendaciones Internacionales en las Estadísticas de los Refugiados, consideró a Turquía como un ejemplo de buenas prácticas asociadas, en febrero de 2018¹³².

¹³² *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only. Box 4.5 Country Examples of Good Practices.

3. Datos cualitativos.

3.1. Clasificación de la integración.

En relación a la población refugiada siria en Turquía, analizaremos los datos conforme a la clasificación realizada por el gobierno entre los refugiados establecidos en campamentos y en áreas rurales y urbanas, las poblaciones indocumentadas o transitorias en asentamientos informales, así como los refugiados retornados a su país de origen.

Por lo que se refiere a los refugiados sirios registrados, los datos administrativos son una fuente útil de información para medir la integración y los flujos de los refugiados sirios en Turquía, entre los que incluimos, desde el punto de vista estadístico los siguientes:

- a) Registros específicos mantenidos por las administraciones u organizaciones responsables de los refugiados (es decir, DGMM y PDGMM), incluido el registro que realiza AFAD sobre los registros de los refugiados sirios en los Centros de Alojamiento Temporal. (CAT).
- b) Bases de datos mantenidas por organizaciones humanitarias que apoyan a los refugios en asentamientos informales.
- c) Registros de la población total residente en Turquía así como los registros de los ciudadanos extranjeros.
- d) Otros registros administrativos (registros de permisos de residencia, registros de impuestos, registros de seguridad social, registros de cruces fronterizos, etc.).

Algunas consideraciones de calidad específicas relacionadas con los procesos administrativos incluyen las bases de datos administrativas disponibles que están relacionadas con el registro por parte de la DGMM y las PDGMM. En ellas se

incluyen los subgrupos específicos, incluyendo categorías importantes como la residencia otorgada por razones humanitarias. Entre los datos administrativos también se incluyen los registros de población y los registros de permisos de residencia. La existencia de bases de datos complementarias, pueden vincular los registros para evitar las inconsistencias estadísticas que podemos encontrar a lo largo de la presente investigación, como las existentes entre los organismos nacionales e internacionales. Todos los registros realizados por la DGMM se contabilizan son fechados y en ellos se registran a todos los miembros de la familia de forma individual, clasificándoles como beneficiarios de la protección temporal. Si las autoridades no garantizan el cumplimiento de las reglas de registro, la confiabilidad de los resultados estadísticos se verá comprometida. Del mismo modo, Turquía obliga a los refugiados sirios la comunicación de cualquier cambio realizado conforme al registro realizado, en todo momento, evitando así las estimaciones de flujo afectadas.

Como fuentes separadas de información sobre los refugiados, tanto las fuentes administrativas como las estadísticas, tienen limitaciones significativas en relación a las características demográficas y condiciones de vida. Proporcionan información socioeconómica detallada sin identificar de manera integral a los refugiados sirios. Los datos administrativos y estadísticos deben ser completos para que los formuladores de las políticas puedan confiar en una base empírica suficiente para desarrollar la normativa. Estos supuestos unificados tienen lugar en Turquía y por tanto la obtención de un imagen detallada de la realidad, hace que las variables demográficas, la situación de la vivienda, el acceso a la sanidad, el mercado laboral, y los antecedentes educativos, sean establecidos de forma clara en orden a desarrollar las políticas efectivas¹³³.

¹³³ *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only. Chapter 3: Defining refugee and refugee related populations for the purpose of statistical measurement. P.25.

Para concretizar la definición de integración de los refugiados sirios en Turquía, es importante considerar las cuatro dimensiones fundamentales, reconocidas en el Anuario de ACNUR del 2014¹³⁴:

a. Legal.

Un estado de residencia legal permanente o renovable conlleva la adquisición de derechos de los refugiados sirios en Turquía en proporción a los que disfrutaban sus nacionales. Cuando los individuos son reconocidos como refugiados, pueden obtener el derecho de residencia y una gama de derechos asociados, mientras que aquellos que lo hacen de forma temporal, lo adquieren de forma limitada de conformidad con el estatus de protección temporal adquirido.

b. Económica.

El reconocimiento de los derechos económicos de los refugiados sirios en Turquía, incluido el derecho al trabajo, el acceso a oportunidades que generen ingresos y el acceso a subvenciones y a las prestaciones de la seguridad social, como lo es el desempleo, permite su autosuficiencia, la de sus familias y la realización de una contribución significativa a la economía local.

c. Social y cultural.

El acceso a los servicios nacionales y locales, incluida la atención médica, la educación y la vivienda pública en condiciones de igualdad con los nacionales permite a la población siria y turca vivir sin discriminación ni explotación y contribuir activamente en la vida social de su país de asilo. La integración exitosa incluye la participación y la contribución de los refugiados en la vida social, política y cultural de Turquía. Para ello los refugiados deben avanzar hacia una aceptación de las instituciones y de los valores del país..

d. Civil y política.

El acceso a la justicia y la garantía de los derechos civiles y políticos, incluido el derecho de asociación, el derecho a afiliarse a partidos políticos y la libertad de

¹³⁴ Véase, <https://www.acnur.org/anuarios-estadisticos.html>

expresión en línea con los derechos concedidos a los nacionales. Y en el largo plazo, dependiendo del estado legal, poder ejercer el derecho al sufragio universal.

Por tanto, para que se produzca la integración, los derechos concedidos a los nacionales deberán equiparse en el tiempo, a los concedidos a los refugiados sirios en Turquía bajo el Régimen de Protección Temporal. Estos deberán incluir la libertad de movimiento, el acceso a la educación y el mercado laboral, el acceso a la asistencia y asistencia pública, el derecho a la adquisición de propiedades y a viajar con un documento identificativo válido (Da Costa, 2006). Más allá de garantizar estos derechos legales, las dimensiones económicas y socioculturales de Turquía son parte integral de una integración exitosa¹³⁵.

3.2. La medición de la integración social de los refugiados con indicadores legales, civiles y sociales.

De los sistemas de indicadores de medición de la integración estudiados¹³⁶, se incluyen como medidores cinco ámbitos genéricos y comunes, como lo son la lengua, el empleo, la educación, la vivienda, la atención sanitaria e incluyen de

¹³⁵ *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only. Chapter 3.3. Major classifications of refugee and refugee related populations. P. 28

¹³⁶ España elaboró los planes de integración requeridos en bajo el Plan Estratégico de la Ciudadanía e Integración del Consejo Europeo de Laeken aprobados por la Decisión nº50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 (DOCE 12/01/2002): “I plan Nacional para la inclusión social del reino de España (2001-2003); II Plan Nacional (2003-2005); III Plan Nacional (2005-2006) y IV Plan Nacional (2006-2008). En el ámbito de la inmigración el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. consta de 12 áreas y acciones prioritarias: 1. Acogida. Dotar a los inmigrantes de conocimientos y habilidades para desenvolverse en la sociedad de acogida; 2. Educación. Fomento de medidas contra la segregación escolar, programas de acogida educativa, formación de profesores; 3. Empleo. Fomento de la iniciativa empresarial, autoempleo, empresas de economía social, medidas contra la discriminación; 4. Vivienda. Refuerzo de los programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda, prevenir infraviviendas y hacinamiento; 5. Servicios sociales. Adecuarlos a la diversidad de la población y reforzar la formación de los profesionales; 6. Salud. Adecuar el sistema a la diversidad de la población atendida, promover programas de prevención y educación para la salud; 7. Infancia y juventud. Favorecer el acceso normalizado de los niños jóvenes de origen inmigrante a los programas de infancia y juventud; 8. Igualdad de trato. Programa integral de atención a víctimas de discriminación; 9. Mujer inmigrante. Incorporar la perspectiva de género en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas y programas de integración; 10. Participación. Ampliar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales con o sin tratados de reciprocidad; 11. Sensibilización. Mejorar la imagen pública de la inmigración; 12. Codesarrollo. Promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración”. <http://mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ServiciosSoc.htm>

forma transversal, el género¹³⁷. Por tanto, entendemos que toda política de integración debería incluir al menos los derechos que aquí se incluyen como el presupuesto de origen para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados sirios en Turquía¹³⁸. El empleo es necesario para poder concluir que existe una estabilidad social.

En base al concepto de integración anteriormente descrito, destacamos el grado en el que los refugiados pueden participar en las instituciones turcas, especialmente en el sistema educativo y en el mercado laboral. La iniciativa de la UE sobre los Principios Básicos Comunes de la Integración de los Inmigrantes en la UE, adoptada en 2004, está en línea con este concepto. La integración se define aquí como un *"proceso bidireccional dinámico, a largo plazo y continuo de acomodación mutua"* (UE, 2004), que *"implica la adaptación de los inmigrantes, tanto hombres como mujeres, con derechos y responsabilidades en relación con su nuevo país de residencia"*, y que además, *"involucra a la sociedad receptora, que debería crear las oportunidades para la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes"*⁵³. El valor adicional de esta definición es que puede ser transpuesto en un conjunto de indicadores (OCDE / UE, 2015) que incluyen mediciones de los esfuerzos de integración realizados por los refugiados sirios así como del gobierno y la propia población turca. Los indicadores propuestos, incluyen las cuatro dimensiones fundamentales de integración, a saber, indicadores legales, civiles y políticos, demográficos y de inclusión social, indicadores económicos e indicadores de bienestar.

El uso de una medida integral (o una combinación de varios indicadores juntos) no se considera como parte de los indicadores propuestos. El proceso de integración puede proporcionar resultados contradictorios en las diferentes áreas de las políticas establecidas. Es posible estar integrado en el sistema escolar y vivir bajo condiciones de precariedad, así como es posible haber accedido al mercado laboral y sentirse discriminado.

¹³⁷ El Comité de Expertos para la Integración y las Relaciones Intercomunitarias del Consejo de Europa. Plan de Ciudadanía e Integración Español (INES), et.

¹³⁸ WALZER, M., (2015). *L'esclusione, l'ingiustizia e lo stato democratico*, op. cit., p. 100.

En relación a los indicadores de medición de la integración de los refugiados sirios en Turquía, debemos tener en cuenta las circunstancias legales, sociales y económicas únicas que hacen que los grupos de población de refugiados sirios sean diferentes entre sí. A los refugiados sirios en Turquía se les ha otorgado el estatus legal de protegidos temporales, donde la concesión de la garantía básica de sus derechos se basa en el principio de no devolución en base a la residencia legal que evita la devolución o expulsión involuntaria, cuando no se refiera a causas de seguridad nacional. La concesión de estos derechos legales constituye una parte importante del proceso su proceso de integración. Como señala ACNUR, *“despojar a los refugiados registrados de un estado de residencia seguro y duradero en el momento de su reconocimiento (ya sea de forma automática, o en un tiempo relativamente corto), como la residencia permanente, y facilitar las condiciones para su naturalización contribuirá enormemente al proceso de integración y la formación de vínculos duraderos”*, entre otras cosas porque facilitará el acceso y la implementación de los derechos, y pondrá fin a la situación incierta de los refugiados que de otro modo carecerían de una ciudadanía efectiva (Da Costa, 2006).

Medir la integración de los refugiados sirios, requiere considerar los obstáculos adicionales a los que se enfrentan en Turquía. Un análisis de convergencia hacia los resultados económicos y sociales de la población turca es relevante ya que aunque se espera que los refugiados sirios no estén bien integrados durante sus primeros años en Turquía, pueden potencialmente mostrar una tendencia positiva si tienen la oportunidad de superar las barreras iniciales.

La medición de las condiciones de vida hacia el cumplimiento de las necesidades básicas y continuas y el disfrute de los derechos de los refugiados sirios en Turquía (incluido, por ejemplo, el acceso a vivienda, alimentos, agua, saneamiento y atención médica) proporciona un conjunto de indicadores, recopilados por los sistemas estadísticos nacionales que están alineados con los marcos de desarrollo actuales. Este conjunto de indicadores se corresponde con la definición de

bienestar de la OCDE; *“La capacidad de las personas para satisfacer las necesidades humanas, algunas de las cuales son, así como la capacidad de perseguir sus objetivos, prosperar y sentirse satisfechos con su vida”*.

La integración de los refugiados es un concepto multifacético en el que existen varios indicadores para medir diferentes aspectos de la integración. Los principales están relacionados con el acceso a las necesidades legales, educativas, sanitarias, económicas y sociales. La vía de integración de los refugiados comparte muchas similitudes con las de los migrantes en general o incluso de los grupos vulnerables y marginados nacidos en el país. Por esta razón, muchos de los indicadores que se muestran a continuación, más allá de las cuestiones legales, son indicadores universales de integración en la sociedad, como la situación laboral y la pobreza o la competencia lingüística o y el reconocimiento de las cualificaciones.

En conjunto, los indicadores propuestos pretenden proporcionar una base para la comparación de diferentes aspectos y ritmos de integración de los refugiados sirios en Turquía, en particular en relación con sus derechos legales y la satisfacción de las necesidades básicas. Esto incluye medir las condiciones de vida de los refugiados y el acceso a servicios como la educación, salud, protección económica y social. Finalmente, hay que señalar que las condiciones de vida de los refugiados sirios son cuestiones importantes a considerar como un requisito previo para la integración.

Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG, por sus siglas en inglés) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹³⁹ son actualmente relevantes para la integración de los refugiados, y reflejan estrategias para abordar una gama de necesidades sociales que incluyen la educación, salud, protección social y oportunidades laborales dentro de las cuales se debe incluir a los refugiados.

¹³⁹ Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development (SDG). Global indicator framework adopted by the General Assembly (A/RES/71/313) including annual refinements contained in E/CN.3/2018/2 (Annex II) and E/CN.3/2019/2 (Annex II).

De conformidad a los indicadores propuestos para la medición de la integración social, destacamos de forma específica, el área legal, civil, demográfica, la educación; el área económica, la inclusión social y la salud. Además, también se recomiendan varias variables de clasificación básicas para la producción de análisis comparativos¹⁴⁰.

Estas variables de clasificación incluyen el país de nacimiento, edad, sexo, estatus legal, ciudadanía y tiempo en el país de acogida. La duración de la residencia en el país de acogida es especialmente importante para las estadísticas de integración porque la integración es un proceso temporal que comienza cuando el refugiado llega al país de acogida. El ritmo de la integración es diferente para los grupos relacionados con los refugiados sirios acogidos a la temporalidad que en relación a otros migrantes en general.

Las características de la edad y género se utilizan para desagregar los indicadores de vida de los refugiados sirios. Por ejemplo, el uso de la variable de género para analizar la diferencia en la situación laboral entre hombres y mujeres refugiados sirios en Turquía, puede resaltar las diferencias de género para ese indicador. Además, los metadatos para los indicadores de los SGD son publicados por la División de Estadística de las Naciones Unidas¹⁴¹.

Las variables de clasificación requeridas y el tipo de cuestionamiento del cual podrían derivarse tienen referencias cruzadas otras variables, como el logro educativo y la situación laboral que consideran indicadores básicos para la integración social de los refugiados en los países de acogida.

Los indicadores de medición de largo plazo, se plantean sobre la base de una

¹⁴⁰ *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only. Chapter 3.4 Descriptions of categories in the statistical framework.

¹⁴¹ Véase, <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/metadata-compilation/>

integración total de éxito. En relación a la dimensión legal, destacaríamos como indicador prioritario el estatus adquirido y la permanencia en el país de los refugiados sirios en Turquía. El estatus legal del refugiado es una variable clasificatoria importante e indica el posible acceso a los derechos en el país de acogida de acuerdo con las leyes nacionales. Las poblaciones relacionadas de refugiados tienen derecho a una serie de derechos de residencia, desde la permanente hasta la derecho temporal. Además de ser una importante variable clasificatoria, se entiende como un predictor de la integración, permitiendo a las personas y familias integrarse y participar plenamente en la sociedad, accediendo a los derechos¹⁴².

En relación a los derechos civiles, entendidos como un primer paso esencial hacia la plena integración de los refugiados sirios en Turquía, se entienden sobre la base de recibir progresivamente unos derechos similares a los otorgados a los nacionales turcos. Destacaríamos en el primer nivel indicativo, la medición de las variables sobre la concesión de la nacionalidad, el derecho a la educación, el acceso al mercado de trabajo en el sector formal, el derecho a poseer una propiedad, así como el acceso a la justicia. Por lo que se refiere al segundo nivel, consideraríamos como variables de medición, el acceso a las cuentas bancarias, la posesión de un documento legal que habilite al refugiados sirio a viajar dentro y fuera del país con total libertad, así como la inscripción en los registros de nacimiento. En esta categoría, la equivalencia con los SGD, sería la proporción de refugiados integrados en los sistemas de protección social, por género, niños, personas desempleadas, personas mayores con discapacidad, mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de lesiones en el trabajo así como la protección de los colectivos vulnerables.

Por lo que se refiere a la adquisición de ciudadanía que, permite a una persona

¹⁴² *International Recommendations on Refugees Statistics*. Prepared by the Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. Statistical Commission. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Item 3(m) of the provisional agenda. Items for discussion and decision: refugee statistics. Background document available in English only. Chapter 5: Measuring integration and the satisfaction of the immediate and ongoing needs of refugee and refugee related populations. C. Indicators of integration and satisfaction of immediate and ongoing needs. 2. Legal indicators. P.115.

disfrutar de los mismos derechos que los ciudadanos de Turquía, además de ser una variable clasificatoria para identificar y agrupar a los individuos, es una medida de la capacidad del refugiado en relación al disfrute de sus derechos¹⁴³. El acceso legal de los refugiados sirios al mercado de trabajo, es un derecho que puede o no ser concedido y que acelera el proceso de integración, permitiendo al refugiado mantener a su familia, participar en un trabajo decente con las garantías de los derechos reconocidos en el empleo así como en la economía del país. El acceso al mercado laboral es otra forma de limitar dependencia de las prestaciones sociales.

Los beneficios estatales reducen las lagunas de ingresos en que pueden incurrir los refugiados sirios y la población turca en general. Por lo tanto, para estimar el efecto de las transferencias sociales y los beneficios en los ingresos de los refugiados, el efecto debe compararse con el de los ciudadanos no refugiados. Una reducción gradual de la dependencia de beneficios también podría ser un aspecto relevante de la integración y la autosuficiencia. Las transferencias de beneficios estatales pueden incluir beneficios de desempleo, enfermedad, discapacidad, educación, familia y vivienda.

En relación a la dimensión demográfica de los refugiados sirios en Turquía, destacaríamos en un primer nivel de medición de la integración, las variables relativas al sexo, la edad, el país de nacimiento del propio refugiado y de sus progenitores, su estatus matrimonial y su situación familiar. En un segundo nivel, los matrimonios mixtos (entre extranjeros y nativos) y el historial de fertilidad, situando en un tercer nivel la edad del primer matrimonio y las razones sobre la elección del país de acogida. En términos generales estas variables son clasificatorias aunque algunas variables pueden servirnos para medir el grado de integración. La situación familiar toma en cuenta la composición de la unidad familiar y la ausencia de miembros de la familia. La composición de la unidad familiar es de particular interés para los refugiados, ya que la naturaleza forzada de su migración a menudo resulta en la separación de los miembros de la familia

¹⁴³ Ídem. Punto 322. P.115.

que pueden estar todavía en el país de origen o en peligro. Es probable que estas situaciones debiliten su capacidad para integrarse en Turquía¹⁴⁴.

En relación a la educación de los refugiados sirios en Turquía, destacaríamos en un primer nivel de medición de la integración, las variables relativas a las calificaciones, alfabetización y aritmética de los adultos como datos que contribuyen a que se produzca una mejor integración. El mayor impacto se produce en relación a la educación de los niños sirios en Turquía, con importantes lagunas debido al tiempo que han estado sin escolarizar en su país de origen y su falta de acceso a los sistemas educativos en Turquía por las condiciones económicas y culturales de su comunidad. La medición de la variable educativa es esencial para la investigación de la presente tesis doctoral según lo cual determinaremos el acceso de los niños en el mercado de trabajo informal. Los indicadores de medición de la educación en el corto plazo, se referirán al nivel más elevado de educación alcanzado a través del aprendizaje formal confirmado mediante la concesión de los correspondientes certificados, lo que puesto en comparación con la educación de los niños turcos, nos indicará un resultado de integración, además de servirnos como un factor explicativo de los resultados en relación al mercado laboral de aquellos refugiados sirios que, habiendo completado un nivel de estudios elevado, tendrían que obtener con mayor facilidad un puesto de trabajo¹⁴⁵. La educación puede referirse también a diversas formas de aprendizaje, como el aprendizaje informal (aprendizaje no estructurado que resulta de las actividades de la vida diaria relacionadas con el trabajo, la familia o el ocio) o el aprendizaje no formal (aprendizaje estructurado pero fuera del sistema formal y sin certificación), no se incluyen como parte de este indicador. El nivel educativo se debe codificar de acuerdo con el marco estadístico 2011 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (ISCDE, por sus siglas en inglés) dependiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

¹⁴⁴ Ídem. Punto 334-346. P. 118-120.

¹⁴⁵ Ídem. Punto 347-349. P. 120.

Por lo que se refiere a los indicadores sobre la participación en la educación, tendremos que medir las variables relativas a la educación y el acceso al cuidado infantil, así como el nivel del idioma turco alcanzado por los refugiados sirios. El grado de la participación de los niños refugiados sirios en la educación es un indicador en el largo plazo sobre su integración. Utilizaremos los indicadores propuestos en el SGD, en relación a la proporción de niños escolarizados en educación primaria, secundaria y universitaria, diferenciando las estadísticas por género masculino o femenino, entendiendo, en todo caso, el colectivo comprendido entre los 5 a los 18 años. Si bien la medición del indicador debería realizarse sobre el colectivo de edad escolar obligatoria en Turquía (5 a 12 años), ampliaremos el segmento de estudio conforme a los niños de 12 a 18 años, no escolarizados en ningún nivel educativo realizando trabajos en el sector infantil. Dominar el turco es la habilidad más importante que necesitan los refugiados sirios para integrarse en el país anfitrión. Los programas de integración previstos en Turquía para los refugiados sirios.

En relación a los indicadores sobre la protección social de los refugiados sirios en Turquía¹⁴⁶, incluiremos aquellos destinados a satisfacer sus necesidades básicas, el acceso a las oportunidades, la discriminación y el compromiso cívico. Entre ellos, destacamos el medidor de la pobreza como indicador de integración en términos absolutos y relativos. Las medidas absolutas utilizan un nivel de vida definido, como la línea de pobreza internacional situada en 190 dólares por día, comparándolo con el nivel de pobreza nacional en Turquía. La privación material es similar a la pobreza, ya que refleja la capacidad de las personas para beneficiarse de los bienes y servicios que disfruta la población en general y que la mayoría de las personas consideran deseable o incluso necesario para llevar una vida adecuada. La pobreza generalmente se mide utilizando información sobre ingresos y consumo, mientras que la privación material se mide por la falta de acceso a necesidades básicas, entre los que podemos incluir los alimentos, agua, saneamiento y vivienda. La comparación se realizará en relación a los refugiados sirios y la población turca. En relación al indicador sobre las condiciones de la

¹⁴⁶ Ídem. Punto 396-425. P.128-134.

vivienda o alojamiento es una dimensión esencial para la satisfacción de las necesidades básicas que mide el grado de integración de los refugiados sirios en Turquía. Se basa en la garantía de acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles. Las condiciones de la vivienda son especialmente relevantes para los refugiados que pueden vivir en viviendas inadecuadas tanto en áreas urbanas como rurales, en campamentos o en alojamientos individuales fuera de los entornos de los campamentos.

La salud es parte integral del bienestar y afecta el grado y la manera de relacionarse con la sociedad en general. Los refugiados son un grupo vulnerable y propenso a ciertas enfermedades o problemas de salud mental. Los indicadores de medición deben realizarse sobre el acceso a las instalaciones médicas, tratamientos y exposición como grupo desfavorable dentro de la sociedad turca. Los refugiados pueden tener peores resultados de salud que la población del país de acogida o los migrantes en general debido a su exposición a entornos desfavorables y la falta de acceso a instalaciones médicas. Debido a esto, se recomiendan varias variables para medir la salud de los refugiados. Conforme a los indicadores propuestos, aquellos relacionados con la salud se medirían en base a la cobertura de salud universal, incluido el acceso a los servicios de emergencia y atención primaria, así como el acceso a los medicamentos esenciales, seguros, efectivos, de calidad y asequibles. Se recomienda utilizar el indicador SDG 3.8.1: *“Cobertura de servicios de salud esenciales (definida como la cobertura de promedio de servicios esenciales basada en intervenciones de seguimiento que incluyen la salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad de servicio y acceso entre la población general y la más desfavorecida”*¹⁴⁷.

3.3 La medición de la integración en el empleo de los refugiados con indicadores económicos.

Por lo que se refiere al objeto de la presente investigación, destacamos entre los

¹⁴⁷ Ídem. Punto 428-431 P.135.

indicadores económicos recomendados aquellos que incluyen el acceso al mercado laboral y al empleo, el acceso al cultivo de la tierra para proveer de alimentos a las familias así como el reconocimiento de cualificaciones y los principales obstáculos para encontrar un trabajo. Consideramos que estas variables de medición son esenciales para poder evaluar la situación laboral, indicador básico de la integración. Los indicadores incluyen si el país anfitrión reconoce o no las calificaciones obtenidas en el país de origen, la formalidad de cualquier contrato de trabajo, los ingresos, salarios y el entorno laboral. Estas variables nos proporcionarán el contexto adecuado para medir el indicador básico de la situación de la integración en el mercado laboral de los refugiados sirios¹⁴⁸.

El empleo, es el indicador clave para la integración de los refugiados sirios en Turquía, dado que la situación del refugiado en el mercado laboral no solo determina su nivel de integración sino también su integración social. Clasificamos a los trabajadores sirios en Turquía en tres categorías laborales, a saber, empleados en el sector formal e informal, desempleados y trabajadores económicamente inactivos¹⁴⁹.

Las definiciones internacionales de las tres categorías se especifican en la Resolución de 1982 de la 13ª Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), *“se considera trabajo efectivo el realizado durante un tiempo, aunque solo fuera por una hora, en el transcurso de la semana de referencia o tenían un trabajo pero estaban ausentes del trabajo”*. Incluye tanto el empleo remunerado como el trabajo no remunerado así como el realizado en empresas familiares como trabajo por cuenta propia, algo de especial relevancia para el colectivo de las mujeres sirias. Las personas desempleadas son adultos que buscan un empleo. Las personas económicamente inactivas son personas que no tienen ningún tipo de trabajo, no buscan trabajo y no están disponibles para la realización de trabajo alguno. Esta definición a veces difiere de la utilizada en las estadísticas nacionales.

¹⁴⁸ Ídem. Punto 363. P. 123.

¹⁴⁹ Ídem. Punto 364-381. P.124-126.

Conforme a los indicadores estándar derivados del empleo, entendemos el segmento de refugiados sirios empleados entre la población en edad de trabajar, de los 15 a los 64 años, la tasa de desempleo y la tasa de actividad, atendiendo en cada caso al género. En relación al empleo en el sector informal, como consecuencia de reservar el acceso al empleo formal para aquellos refugiados cualificados, entendemos que la variable proporcionada en relación al acceso al sector formal, determinará en su comparativa el indicador de la integración¹⁵⁰.

En relación a los ingresos, concebidos como la compensación recibida por el trabajo realizado, si bien entendemos que no todas las compensaciones son económicas, si nos servirá para determinar la proporción de refugiados sirios que viven bajo el umbral de la pobreza y aquellos que lo hacen bajo el umbral de la extrema pobreza. Los refugiados sirios que trabajan en el sector informal pueden no recibir ingresos y si lo hacen, es difícil determinar la cuantía de sus compensaciones. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia experimentan flujos de ingresos variables. Los refugiados sirios establecidos en áreas rurales dependen de los ingresos agrícolas, muchos de los cuales son compensados por salarios en especie, como la vivienda y la alimentación. Por tanto, el índice del consumo será la variable que nos permita medir la totalidad de los bienes y servicios consumidos, generalmente realizados a través de encuestas sobre la unidad familiar y por tanto, susceptible de ser medido con mayor precisión.

Los indicadores estándar de integración del mercado laboral no son suficientes en sí mismos para evaluar hasta qué punto los refugiados sirios están excluidos del acceso al mercado laboral. El indicador sobre los jóvenes que no están empleados, ni incluidos en la educación o en algún curso de formación profesional (NEET, por sus siglas en inglés¹⁵¹), nos ayudará a realizar la medición sobre el problema específico de la generación joven. La tasa NEET es complementaria a la tasa de desempleo e indica el número de jóvenes excluidos del mercado laboral y el

¹⁵⁰ Ídem. Punto 369. P.125

¹⁵¹ Véase, https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_NEET_SP.pdf

porque de la exclusión. El indicador NEET requiere información sobre la situación laboral, así como la participación en la educación y la formación profesional¹⁵².

La ocupación es un medidor que indica el uso del capital humano en el mercado laboral, permitiendo la agrupación de trabajos por niveles de habilidad y cualificaciones requeridas, distinguiendo entre los altamente y los poco cualificados de una cualificación media. La participación en programas para apoyar el acceso al mercado laboral es particularmente importante para los refugiados los sirios y en particular para las mujeres. Estos programas están destinados a aliviar las limitaciones establecidas en el mercado laboral, debido a la falta de información sobre el mercado laboral turco así como la limitación en las redes sociales que el refugiados tenga en Turquía.

Por último y en relación las variables económicas adicionales que proporcionan un contexto satisfactorio para medir el indicador básico del empleo, incluíamos el ambiente de trabajo, el sector o industria del empleo, la convalidación de los títulos de capacitación profesional, los obstáculos para encontrar un empleo incluyendo las responsabilidades en relación al cuidado de los miembros de la unidad familiar así como el trabajo infantil. Los refugiados tienen más probabilidades de trabajar en ocupaciones que producen estrés físico o psicológico. También están expuestos al riesgo de accidentes de trabajo.

El sector público o privado y la industria en la que trabaja el refugiado da una indicación de dónde se utiliza el capital humano en el mercado laboral. No es un indicador de integración en sí mismo, porque el acceso a un sector en lugar de otro no indica necesariamente un nivel de integración, incluso si la contratación en el sector público es una prueba firme del compromiso del país anfitrión con la integración. Sin embargo, el sector del empleo proporciona una indicación importante de los sectores que ofrecen más o menos posibilidades de integración económica. Para fines de comparaciones internacionales, la Clasificación Industrial

¹⁵² Ídem 373-375. P.125

Internacional Uniforme (ISIC, por sus siglas en inglés ¹⁵³). El hecho del reconocimiento que Turquía realice en torno a las calificaciones obtenidas en el extranjero influye en el tipo y la calidad de los empleos disponibles para los refugiados. El acceso y los resultados finales de un procedimiento de reconocimiento también son importantes al evaluar la situación laboral y las calificaciones de los puestos de trabajo.

De entre los principales obstáculos para encontrar trabajo, la identificación de los principales impedimentos para acceder al mercado laboral es un indicador relevante para medir las limitaciones de la integración económica. Por ejemplo, estar inactivo debido a las obligaciones sobre el cuidado de hijos o de cualquier otro pariente, proporciona información útil sobre la igualdad de género, incluidas las disparidades por sexo en el empleo o en los salarios. La ubicación también puede ser un obstáculo potencial para la integración del mercado laboral, ya que los refugiados pueden estar ubicados en áreas remotas con disponibilidad reducida. La falta de salud o la existencia de una discapacidad debilitante también pueden impedir que una persona busque trabajo activamente. Como obstáculos adicionales, incluimos la falta de habilidades lingüísticas, la discriminación y la xenofobia. Para finalizar, los niños refugiados sirios vulnerables se ven obligados a trabajar. El indicador del SDG, en relación a la proporción y número de niños de 5 a 17 años que realizan trabajos informales de 5 a 17 años, realiza la inclusión, por sexo y por edad.

Los indicadores presentados en la presente investigación, se relacionan con los datos ofrecidos por el gobierno de Turquía y las instituciones oficiales habilitadas al efecto así como a la población refugiada siria y turca. La mayoría de los indicadores se basan en datos que provienen de encuestas, censos y registros administrativos, mientras que algunos se han obtenido de encuestas de opinión y otras fuentes. La aplicación de los indicadores a los refugiados sirios en Turquía, permite realizar comparaciones entre las diferentes etnias de los propios refugiados sirios y los migrantes de otras nacionalidades establecidos en Turquía..

¹⁵³ Véase, https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev4s.pdf

Algunos indicadores son exclusivos de los refugiados y están relacionados con su estatus legal, los derechos y la residencia en los campamentos de refugiados. Mediante el análisis de todo los indicadores, deberían poder analizarse los datos obtenidos. Las dificultades, para la gran mayoría de los países, en implementar la recopilación de datos de los indicadores de integración, es reconocida y no podrán obtenerse datos fidedignos sin la mejora adecuada en las fuentes de datos ofrecidas. Aún así, considerando la gran importancia en la agenda de políticas para medir la integración de los refugiados, se deben hacer esfuerzos para incluir en las encuestas u otras fuentes administrativas, preguntas y / o variables que permitan estimar los indicadores propuestos, especialmente los prioritarios y relativos a una integración en el corto plazo.

Los datos para los indicadores de las condiciones de vida de la población se encuentran comúnmente en las encuestas y los censos. Estos indicadores se pueden utilizar si las poblaciones de refugiados responden a las preguntas centrales y son incorporadas en las encuestas nacionales.

Dado que las encuestas y los censos nacionales serán la principal fuente de datos para los indicadores propuestos y de acuerdo con la agenda internacional, la mayor parte de los indicadores propuestos se corresponderán con los utilizados para monitorear los SDG.

Los indicadores derivados de las encuestas generales sobre el empleo, solo pueden utilizarse cuando los datos obtenidos de los refugiados, pueden desglosarse por su estatus y el diseño es adecuado para desarrollar resultados significativos para los refugiados.

Para evaluar las necesidades básicas, las condiciones de vida y la integración de los refugiados, es importante establecer poblaciones de referencia dentro del país de acogida que puedan compararse con la población de refugiados. Las características de la población total se pueden usar para medir las condiciones de la población de refugiados en relación con otros residentes en el país de acogida. Esto requiere

encuestas y censos que incluyan tanto a los refugiados como a la población de acogida. Recomendamos que las estadísticas sobre los refugiados se centren en las diferencias en el tiempo que tardará la persona en el país de acogida en comparación con los otros migrantes, sin tratar de desarrollar indicadores específicos para los refugiados, salvo en aquellos indicadores que sean exclusivos de la población de refugiados sirios como lo es su residencia en un campo de acogida temporales.

PARTE II. MARCO LEGAL, ESTATUS Y GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

CAPÍTULO III: EL MARCO LEGAL DE LOS REFUGIADOS EN TURQUÍA.

1. Introducción: aproximación al estatus de los refugiados sirios en Turquía.

Determinar las obligaciones legales internacionales de la legislación turca es un hecho que depende de tres factores principales. En primer lugar, Turquía mantiene una limitación geográfica conforme a la convención de 1951, según la cual, no está obligado a reconocer la condición de refugiado a aquellos ciudadanos cuyo país en conflicto no pertenece a la Unión Europea. En segundo lugar, Turquía comunicó oficialmente la derogación de algunas provisiones contendidas, a raíz del Estado de Excepción declarado en julio de 2016. Y para finalizar, Turquía ha implementado un sistema de protección temporal (RPT), sin que quede garantizado el principio de no devolución.

Las Directrices del Régimen de Protección Temporal (RPT), establecidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁵⁴, lo entienden como un instrumento de protección internacional y refleja la práctica legal de los estados en situaciones de flujos masivos de migración. A pesar de ello, no existe una estructura legal internacional que regule los aspectos que deben estar contenidos, como las condiciones de solicitud, los derechos concedidos a los beneficiarios, el límite temporal de la protección o su finalización. El propósito de estas Directrices es orientar y ayudar a los gobiernos en el desarrollo de la protección temporal como respuesta a las crisis humanitarias y los movimientos de población complejos o mixtos, particularmente en situaciones donde las respuestas existentes no son adecuadas. En todo caso, se desarrollan sobre una base multilateral o regional, mientras su implementación debe realizarse a nivel estatal. El preámbulo de la Convención de 1951 urge a los estados a actuar en el

¹⁵⁴ Véase la Guía sobre las Directrices del Régimen de Protección Temporal de ACNUR (2013), en <https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html>

espíritu internacional de cooperación, pero no prevé ningún mecanismo que asegure una compensación adecuada en situaciones de flujo masivo de refugiados o que obligue a los estados a participar en una responsabilidad internacional compartida.

La estructura legal de afectación de los refugiados sirios en Turquía ha estado determinada principalmente por el Régimen de Protección Temporal (en adelante, RPT, por sus siglas en español)¹⁵⁵ conforme a la directiva adoptada por el Consejo de Ministros el 22 de octubre de 2014 y desarrollado en virtud del artículo 91 de la Ley de Extranjería y Protección Internacional (en adelante, LEPI, por sus siglas en español)¹⁵⁶. Turquía es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁵⁷ y su protocolo adicional de 1967, pero mantiene una limitación geográfica a la Convención considerando refugiados solo a aquellos huidos de países pertenecientes a la Unión Europea. Turquía es también parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH, por sus siglas en español)¹⁵⁸, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP, por sus siglas en español)¹⁵⁹ y de la Convención contra la Tortura (en adelante, CCT, por sus siglas en español)^{160/161}.

El 15 de julio de 2016, tras un fallido intento de golpe de estado, Turquía declaró el Estado de Emergencia, prorrogado por séptima vez consecutiva en abril de 2018 y finalizando el 15 de julio del mismo año. Conforme al artículo 15 del CEDH, Turquía presentó una declaración formal ante el Secretario General de Naciones

¹⁵⁵ República de Turquía, Régimen sobre la Protección Temporal, 22 de octubre de 2014. Véase en http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman28.pdf. Acceso el 23 de abril de 2018.

¹⁵⁶ Ley de Extranjería y Protección Internacional.

¹⁵⁷ Convención relativa al Estatus de los Refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor el 22 de abril de 1954.

¹⁵⁸ El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953.

¹⁵⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Adoptado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 24 de marzo de 1976.

¹⁶⁰ Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 338/46 de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27 (1).

¹⁶¹ Para ver el estado de ratificación de los tratados firmados por Turquía, véase el link habilitado al efecto por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=179&Lang=SP

Unidas comunicando la posible derogación de las obligaciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Desde su declaración de Estado de Excepción, Turquía también ha introducido una serie de modificaciones en su Ley de Asilo afectando a la protección de los sirios en Turquía.

El Régimen de Protección temporal (RPT) fue implementado conforme a la directiva del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2014, es decir, habiendo transcurrido tres años del comienzo del conflicto sirio. Conforme al RPT, los refugiados sirios deben registrarse ante las autoridades turcas para poder ser beneficiarios de esa protección en su propio idioma, con acceso gratuito al sistema educativo¹⁶², al de salud en situaciones de emergencia y la concesión de unas tarjetas identificativas que les permitirá establecerse en Turquía mientras esté en vigor dicha protección temporal. El 11 de enero de 2016, el Consejo de Ministros desarrolló el Régimen de Protección Temporal. Conforme a las disposiciones contenidas y en materia laboral, se reconoce el Derecho al Trabajo de los refugiados sirios registrados ante las autoridades turcas por un periodo superior a 6 meses, limitado a determinados sectores y áreas geográficas y sin que el número de sirios pueda exceder del 10% del total de la plantilla de un centro de trabajo. Conforme a la Dirección General del Ministerio de Migraciones Turco (DGMM), en el año 2017 se concedieron 20,970 permisos de trabajo, representando el 1.2% del total de refugiados sirios amparados bajo el RPT.

El gobierno turco no definió el límite de la protección temporal del RPT, La decisión unilateral a favor de la Presidencia imposibilita el mecanismo de protección legal duradero. Conforme al artículo 11 del RPT, Turquía se reserva el derecho de terminar el Régimen de Protección Temporal de forma colectiva o, de conformidad con el artículo 12 del RPT, individualmente. Así, en teoría, parece que Turquía podría iniciar los retornos de los refugiados sirios a su país, en cualquier

¹⁶² El acceso a la educación está reconocido por la Constitución de la República de Turquía (1982) para todos los niños en el territorio, con independencia de su nacionalidad.

momento¹⁶³. Siendo la causa de su implementación la garantía de los derechos del flujo masivo migratorio sirio en Turquía, se entenderá de forma intrínseca, la finalización de la guerra en Siria. A pesar de estas dificultades, Turquía sí está obligada conforme al derecho internacional a respetar el artículo 3 CEDH, el artículo 7 del PIDCP y el artículo 3 del CTT, relativos al principio de no devolución. Dicho esto, Turquía mantiene aquellos derechos que no son derogables conforme al principio de proporcionalidad. Legalmente, Turquía cumple con todas las imposiciones legales internacionales adaptadas a su normativa interna a través de la legislación nacional, lo que no le confiere la asunción de ser un país tercero a salvo o un primer país de solicitud automática de asilo. En todo caso, la práctica legal tiene que corresponder con la práctica social llevada a cabo o en otros términos, la implementación legal tiene que ser efectiva y real conforme a la protección de los refugiados sirios en Turquía.

El objeto de estudio del presente capítulo se centra en determinar los mecanismos de protección implementados para los refugiados sirios en Turquía y su coherencia con las obligaciones jurídicas internacionales. Para ello, estudiaremos el modo de acceso de los refugiados sirios a Turquía, el acceso al sistema nacional de salud, educación, vivienda y en lo que nos ocupa, cual ha sido, a día de hoy, la verdadera incorporación de los refugiados sirios en el mercado laboral turco. Siendo Turquía el país del mundo que más refugiados acoge y ante la falta de una regulación internacional sobre el modo de atender flujos masivos de refugiados que, en el largo plazo, serán parte de la población del país de acogida, entendemos la necesidad de desarrollar unas políticas sociales duraderas para la protección de las personas que huyen de la guerra. Si no se realizase, los países de acogida entrarán en riesgo de asumir generaciones perdidas y en este caso, de su propia sociedad.

¹⁶³ MAKOSVKI, A. (2019). *Turkey's Refugee dilemma*. Foreign Policy and Security. Center for American Progress.

2. El marco legal laboral de los refugiados en el ámbito internacional.

2.1. Instrumentos internacionales aplicables.

2.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PESC): el derecho al trabajo.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH, por sus siglas en español) fue promulgada tras la II Guerra Mundial con el deseo de prevenir situaciones como las sucedidas en la presente crisis. La DUDH reconoce cuatro libertades, a saber, la libertad de expresión y de creencias así como la libertad de temor y de miseria. Estas libertades fueron públicamente expresadas en primera instancia por el presidente Franklin Delano Roosevelt, en 1941, para el Estado de la Unión¹⁶⁴. Allí explicó como los ciudadanos deben ser libres del temor y de la miseria, lo que implica la necesidad por parte de los estados de garantizar políticas que aseguren a las naciones la salubridad y paz suficientes¹⁶⁵. La DUDH integra estas cuatro libertades como parte de la dignidad inherente y debida a todo ser humano en condiciones de igualdad, siendo derechos inalienables para todos los seres humanos.

El cumplimiento de lo contenido en ésta declaración es de obligado cumplimiento para los Estados, existiendo mecanismos de protección habilitados al efecto. El artículo 27 de la Declaración, establece el derecho que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

La Organización de Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966 (PESC, por sus siglas en español), ampliando y desarrollando lo contenido en la Declaración Universal de los

¹⁶⁴ DUDH, nota 87. Franklin Delano Roosevelt, Mensaje Anual al Congreso, Estado de la Unión, 6 de enero de 1941.

¹⁶⁵ Ídem. Roosevelt, nota 87.

Derechos Humanos de 1948. Existe un debate internacional sobre la mejor forma de implementar lo allí dispuesto aunque sí se reconoce el aspecto crucial del PESC para la Comunidad Internacional como un todo en el cumplimiento de los derechos contenidos¹⁶⁶.

Turquía ratificó el PESC en el año 2000, con una significativa aportación. El PESC establece que, todos los Estados Partes, reconocen el derecho de toda persona a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración, un salario equitativo, unas condiciones de existencia dignas, seguridad e higiene, igualdad de promoción y un disfrute remunerado de descanso, reconociendo, en todo caso, la importancia de éste derecho para preservar la dignidad humana. En definitiva, el derecho de toda persona a vivir trabajando de la forma que libremente elija¹⁶⁷. Para finalizar, el PESC reconoce el derecho de cada persona a soportar económicamente a su familia con su trabajo, siendo un derecho fundamental para preservar la dignidad humana¹⁶⁸.

Conforme a este pacto y en relación a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el artículo 7 establece en su apartado a) el derecho a la remuneración y en su apartado b) el derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — órgano que controla la aplicación del Pacto — en su observación general sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias destaca que *«debido a su situación frecuentemente precaria, los trabajadores refugiados siguen siendo vulnerables a la explotación, la discriminación y el abuso en el lugar de trabajo, pueden estar peor pagados que los nacionales, tienen una jornada de trabajo más prolongada y sus condiciones de trabajo son más peligrosas. Los Estados partes deberían promulgar leyes que permitan trabajar a los refugiados y hacerlo en condiciones no menos favorables que las de los nacionales»*¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Alston, nota 79, pág.153-54.

¹⁶⁷ PIDESC, artículos 6 y 7.

¹⁶⁸ PIDESC, artículos 11 y 12.

¹⁶⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: observación general número 23 (2016) sobre el derecho a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, 27 de abril de 2016, E/C. 12./GC/ párrafo 47.

A pesar del reconocimiento del derecho al trabajo que Turquía ha realizado ratificando la DUDH -de obligado cumplimiento pero no vinculante- y el PSEC, -vinculante mediante denuncia de los estados partes sin que exista un mecanismo de sanción-¹⁷⁰, los refugiados sirios, como individuos, no disponen de los medios suficientes para exigir su cumplimiento, dando lugar a la ineffectividad de estos instrumentos¹⁷¹. Incluso los ciudadanos turcos per se, no tienen capacidad jurídica suficiente para reclamar la violación de estos derechos si en su caso, se produjesen. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, integra un mecanismo de denuncia entre estados, pero Turquía no lo ratificó. El PSEC establece que los estados deberán adoptar las medidas adecuadas para el cumplimiento de los derechos establecidos, sin establecer plazo alguno¹⁷². En cualquier caso, el PSEC permite a los países en vías de desarrollo (por su especial situación económica) determinar como garantizarán a los no nacionales, los derechos económicos reconocidos¹⁷³. Turquía no es un país en vías de desarrollo, pero podría alegar el vasto gasto invertido en los campos de refugiados garantizando sus obligaciones humanitarias y no siendo necesaria la obligación de proveer a los sirios de los derechos económicos y sociales reconocidos en el Pacto¹⁷⁴.

2.1.2 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y 1967.

2.1.2.1 La reserva en la ratificación realizada por Turquía.

Turquía es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹⁷⁵ (en adelante CER, por sus siglas en español) ratificada por 144 países. La CER de 1951 constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados,

¹⁷⁰ La situación es especialmente complicada en situaciones como las que viven los refugiados sirios en Turquía, donde no existen control sobre el cumplimiento del derecho nacional y del derecho internacional.

¹⁷¹ PIDESC, artículos 16-25.

¹⁷² El Protocolo Facultativo del PIDESC reconoce mecanismos de denuncia entre Estados, conforme al art. 10, G.A. Res. 63/117, UN. Doc. A/RES/63/117 del 10 de diciembre de 2008. En cualquier caso, Turquía no es parte de este protocolo.

¹⁷³ YOUNG, nota 85, pág.104, expresa como las naciones que han ratificado el PISESC no están obligados a cumplir con los derechos allí contenidos porque no existe un mecanismo habilitado al efecto.

¹⁷⁴ PIDESC, art. 2.3.

¹⁷⁵ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, No 2545, Vol. 189, p. 137.

estableciendo una serie de derechos y obligaciones para los refugiados y los estados. Conforme a su artículo primero, *“el término refugiado se aplica a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”*¹⁷⁶

Asimismo, el artículo 7 de la Convención de 1951 establece que *“a reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general”*, en relación a la libertad religiosa, acceso a la educación y otros servicios sociales y políticos básicos¹⁷⁷. Del mismo modo, el artículo 17 entiende, en cuanto al derecho a empleo remunerado, que *“todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros”*.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 reconoce que no se puede lograr una solución satisfactoria de las situaciones de refugiados sin solidaridad internacional, ya que la concesión del asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países.

Turquía alegó una reserva en la ratificación del Convenio de 1951. Se comprometió a otorgar la condición legal de refugiado sólo a aquellas personas que lo fueran como consecuencia de acontecimientos sucedidos en Europa¹⁷⁸. Esta fue una limitación común para los países que ratificaron la Convención, pero a día de hoy, sólo Turquía, Congo, Madagascar y Mónaco¹⁷⁹, mantienen la concesión del estatuto de refugiados a los ciudadanos de origen europeo. En Turquía, a los ciudadanos de

¹⁷⁶ Artículo 1.a.2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

¹⁷⁷ Ídem, artículos 4, 15 y 22.

¹⁷⁸ Reservas y Declaraciones al Protocolo sobre el Convenio del Estatuto de los Refugiados de enero de 1967. 606 U.N.T.S. 267.

¹⁷⁹ UNHCR, Treaty Status, supra note 15, at 3.

origen no europeo, refugiados condicionales, se les concede asilo temporal previo a su reubicación en un tercer país. En otras palabras, a los individuos de origen no europeo, Turquía no les concede el estatus de refugiados y por tanto, pueden solicitar asilo y serles concedido un permiso de residencia temporal hasta su reubicación en terceros países. Mientras que los refugiados condicionales, pueden trabajar legalmente en Turquía en espera de ser reubicados, Turquía ha decidido no clasificar a los sirios como “refugiados condicionales” y en su lugar, ofrecerles protección temporal¹⁸⁰.

Por tanto, Turquía sólo considera refugiados conforme al Convenio de 1951 a los individuos de origen europeo, ofreciéndoles todas las garantías allí dispuestas. Aquellos que no lo sean, se les calificará como “*refugiados condicionales*” y podrán solicitar asilo temporal hasta ser reubicados en un tercer país, tiempo durante el cual, podrían trabajar legalmente en el país. Sin embargo, Turquía no reconoce a los refugiados sirios como refugiados conforme al Convenio de 1951 (porque no son de origen europeo) y tampoco les concede asilo temporal para trabajar hasta ser reubicados (refugiados condicionales). Las personas que no cumplan con los criterios de elegibilidad para el estatus de refugiado o el estatus de refugiado condicional pero que, sin embargo, “*serían sometidas a pena de muerte o tortura en el país de origen si son devueltas, o estarían en riesgo individualizado de violencia indiscriminada debido a situaciones Guerra o conflicto armado interno*”, califican para el estatus de protección subsidiaria. El estatus legal turco de protección subsidiaria refleja la definición de protección subsidiaria proporcionada por la Directiva de la UE¹⁸¹. Al igual que los titulares de la condición de refugiado condicional, los beneficiarios de la protección subsidiaria reciben un conjunto menor de obligaciones y derechos en comparación con los titulares de la condición de refugiado y se les prohíbe la integración legal a largo plazo en Turquía. Sin embargo, notablemente, a diferencia de los refugiados condicionales, los

¹⁸⁰ LEPI, artículo 62 (1). Define al “*refugiado condicional*” como la persona que, a consecuencia de un acontecimiento acaecido fuera de algún país europeo y con fundadas razones para temer ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad o siendo miembro de algún grupo social o político en particular, está fuera de su país de origen o por coacción, no quiere solicitar protección en su país, se le concederá el estatus de refugiado condicional permitiéndole residir en Turquía hasta que sea reubicado en un tercer país.

¹⁸¹ Véase, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>.

beneficiarios de la protección subsidiaria tienen derechos de reunificación familiar en Turquía.

Los refugiados sirios en Turquía son beneficiarios del Régimen de Protección temporal (RPT), con excepción de aquellos que accedieron a territorio turco con anterioridad al mes de abril de 2011. Es decir, su estatus es el de protegidos temporales, conforme a la directiva del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 2014, desarrollado por Real Decreto de 11 de enero de 2016.

2.1.2.2 Prácticas de integración global en las políticas laborales nacionales de las disposiciones contenidas en los Convenios.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados otorga a los refugiados el derecho a trabajar¹⁸², pero muchos países de acogida se muestran reacios a permitir este derecho, en especial aquellos con ingresos medios y bajos que son los actualmente acogen al 65% de la población mundial refugiada¹⁸³. En el estudio realizado sobre el impacto de los artículos 17 a 19 de la Convención de 1951¹⁸⁴, en países con ingresos medios y bajos prevalece un enfoque restrictivo del derecho al trabajo, incluso en las economías de ingresos altos como el Reino Unido.

Esta reticencia refleja las diversas preocupaciones sobre la distorsión del mercado laboral y la capacidad limitada para absorber nueva mano de obra, la aglomeración de ciertos sectores, la disponibilidad de puestos de trabajo para los ciudadanos, la reducción de los salarios y la disminución de las condiciones de trabajo¹⁸⁵.

¹⁸² Véase, www.refworld.org/docid/3be01b964.html

¹⁸³ Para el año fiscal 2017, según la clasificación del Banco Mundial, las economías de bajos ingresos se definen como aquellas con un PIB per cápita de \$ 1,025 o menos en 2015; las economías de ingresos medios más bajos son aquellas con un PIB per cápita entre \$ 1,026 y \$ 4,035; Las economías de ingresos medios altos son aquellas con un PIB per cápita entre \$ 4,036 y \$ 12,475; Las economías de ingresos altos son aquellas con un PIB per cápita de \$ 12,476 o más.

¹⁸⁴ ZETTER, R., RUAUDE, H. (2016). *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment, Part 1*. World Bank Global Program on Forced Displacement (GPDF) and the Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Thematic Working Group on Forced Migration. Véase, <http://bit.ly/KNOMAD-Zetter-Ruau-del-2016-1>

¹⁸⁵ SAK, G., KAYMAZ, T., KADKOY, O Y KENANOGLU, M. (2018). *Force migrants: labour market integration and entrepreneurship*. Economics The Open-Access, Open Assessment E-Journal. Vol. 12.

Los gobiernos anfitriones también pueden verse influidos por la oposición popular a los derechos de los refugiados al trabajo y por las preocupaciones de seguridad sobre el asentamiento y el trabajo de las poblaciones de refugiados a gran escala. De los ciento cuarenta y cinco estados parte de la Convención de los Refugiados de 1951, casi la mitad declaran reservas, e incluso los Estados que otorgan el derecho al trabajo generalmente imponen condiciones para el acceso a los mercados laborales. Las mismas limitaciones se aplican a muchos de los cuarenta y ocho estados que no son estados parte en la Convención sobre Refugiados de 1951. Sin embargo, para los refugiados, el derecho al trabajo y al acceso a los mercados laborales son requisitos previos para permitirles obtener medios de vida sostenibles, reduciendo así la vulnerabilidad, aumentando la capacidad de recuperación y permitiendo una vida digna. Reconociendo esto, las organizaciones intergubernamentales como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁸⁶ promueven el acceso a los mercados laborales y el derecho al trabajo como elementos centrales de la programación de refugiados sostenible orientada al desarrollo, especialmente para aquellos que viven en desplazamientos prolongados.

Las restricciones obligan a los refugiados a utilizar vías irregulares para ingresar y trabajar en el país. Incluso en los países que se adhieren a los artículos relevantes de la Convención de Refugiados de 1951, el derecho legal a trabajar para los refugiados rara vez es incondicional. En Irán, por ejemplo, los refugiados solo pueden trabajar en 16 categorías profesionales. En los países que han recibido un mayor número de refugiados, las barreras pueden ser más duras, como para los refugiados colombianos en Venezuela, mientras que existe una prohibición formal en muchos países, como Bangladesh (para los refugiados Rohingya) y Sudán (para los refugiados de Eritrea debido a su falta de personalidad jurídica en el país).

¹⁸⁶ UNHCR y OCDE. (2014). *Engaging with Employers in the hiring of Refugees*. In addition, this Action Plan contributes to the application of the Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF), annexed to the New York Declaration for Refugees and Migrants adopted by the United Nations General Assembly in 2016.

En general, estas políticas proteccionistas caracterizan a los países con capacidad limitada en el mercado laboral, economías más limitadas y débiles, y menos resilientes a las crisis económicas, como Chad, Zambia y Pakistán. Si bien en cierto sentido es un punto obvio, esto tiene que ver con la forma en que los donantes internacionales deben apoyar objetivos estratégicos más amplios para respuestas lideradas por el desarrollo sostenible en países donde la presencia de refugiados tiene un impacto significativo. Hay poca coherencia en la implementación del derecho al trabajo y son importantes las variaciones entre los Estados signatarios, por ejemplo, Italia, Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos (EE. UU.), así como, quizás menos sorprendentemente, entre los Estados no signatarios, como Pakistán, Líbano y Jordania. Los Estados signatarios no ofrecen necesariamente mejores prácticas que los no signatarios, como lo demuestra, por ejemplo, el liderazgo demostrado por Jordania (un Estado no signatario) al proporcionar una cuota de permisos de trabajo a los refugiados sirios como parte de el Pacto apoyado por los donantes.

Un hallazgo clave del estudio es darnos cuenta que el derecho de los refugiados al trabajo basado simplemente en los marcos legales y normativos internacionales o las propias políticas nacionales del país, no son suficientes. Ciertamente, otorgar a los refugiados un derecho legal a trabajar es insuficiente sin los correspondientes mecanismos de cumplimiento, limitaciones adicionales y factores de mediación.

Los refugiados a menudo necesitan un permiso de trabajo (que generalmente se obtiene a través de un proceso costoso y administrativamente oneroso) y/o permiso de residencia o necesitan una oferta de trabajo de un empleador antes de que puedan obtener un permiso de trabajo, como es el caso de Turquía, Líbano y Zambia. En otros países existen limitaciones, aunque indirectas, a los refugiados, obligando a los refugiados a trabajar de manera informal. Dichos trabajos conllevan desventajas y riesgos importantes para la sostenibilidad limitada de los medios de vida, salarios marginales, falta de trabajo decente y explotación. En Ecuador, los refugiados colombianos son tienen los mismos condicionantes legales

que a los migrantes económicos, que generalmente tienen oportunidades de trabajo limitadas y malas condiciones de trabajo. Los estereotipos negativos de género, la discriminación social y la violencia contra las mujeres prevalecen en muchos de estos mercados laborales. La falta de oportunidades en el empleo formal aumenta los niveles de trabajo infantil y juvenil, como ha sido el caso de Líbano, con obvios efectos negativos a corto y largo plazo. Una implicación significativa de todas estas limitaciones, y otras más allá de las mencionadas aquí, es que los refugiados rara vez pueden acumular suficiente capital o habilidades para financiar su propio camino legítimo hacia la autosuficiencia, la integración y la cohesión, ó para apoyar su retorno y reintegración a sus países de origen.

En relación al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Convenio sobre los Refugiados de 1951 y 1967, en países con economías de ingresos medios altas o altas, la adaptación en su legislación nacional de las políticas sociolaborales, es integral, reflejando en todo caso, expectativas estrictas de los gobiernos para que los refugiados sean económicamente autosuficientes tan pronto como sea posible, como es el caso de Alemania y EE.UU. El Plan Nacional de integración de Alemania, adoptado en 2012¹⁸⁷, cubre la enseñanza de idiomas, la provisión de educación y la integración social y laboral de los refugiados, con el objetivo de maximizar la contribución de los mismos a su sociedad. Sin embargo, esto puede significar que los refugiados pierden oportunidades de capacitación o se ven obligados a aceptar trabajos que no reflejan sus habilidades y cualificaciones.

Los esfuerzos más recientes implementados en virtud de la contribución económica de los países de acogida, logrando la autosuficiencia, se han obtenido a raíz del inicio del conflicto sirio. Cuando los países afectados por los flujos masivos de refugiados sirios, entendieron la naturaleza prolongada del desplazamiento, intentaron adoptar una respuesta coherente con los objetivos de desarrollo nacionales¹⁸⁸. Al recibir un apoyo significativo de la Comunidad Internacional, países como Jordania cambiaron su política laboral a través de una mayor

¹⁸⁷ Véase, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/germany>.

¹⁸⁸ 3RP 2019-2020.

concesión de los permisos de trabajo¹⁸⁹. Es un modelo que está sirviendo para implementarlo en otros contextos como Etiopía (Compacto de Empleo), un esfuerzo ambicioso dado el pobre historial de parques industriales en África para la creación de empleo¹⁹⁰.

Para hacer frente a las restricciones, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales están comenzando a abordar algunas de estas restricciones, aunque no de forma sistemática, como por ejemplo, facilitando los procesos para obtener permisos de trabajo, proporcionando incentivos para que los refugiados encuentren empleo, reconociendo sus cualificaciones.

2.1.3. Las disposiciones jurídico-laborales de la Organización Internacional del Trabajo en relación a los trabajadores refugiados.

Las normas de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT, por sus siglas en español) brindan una amplia protección de los derechos y de la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores refugiados¹⁹¹. A continuación enumeramos aquellos derechos reconocidos a través de los convenios que Turquía ha ratificado¹⁹²:

a) Igualdad de oportunidades y trato.

Turquía ratificó el derecho fundamental de no discriminación a través del Convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación de 1958 (núm. 111) cuyo objeto es eliminar toda discriminación basada en raza, color, sexo, religión, opinión políticas, ascendencia nacional u origen social. Asimismo ratificó el Convenio sobre los trabajadores migrantes y sus disposiciones complementarias

¹⁸⁹ Véanse los artículos del Jordan Compact en FMR 57, www.fmreview.org/syria2018.

¹⁹⁰ RUAUDEL, H., MORRISON-MÉTOIS, S. (2017). *Responding to Refugee Crises in Developing Countries, What Can We Learn From Evaluations*. OECD Working Paper 37. Véase, <http://dx.doi.org/10.1787/ae4362bd-en>

¹⁹¹ *El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*. Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, Ginebra, 5-7 de julio de 2016.

¹⁹² Párrafo 90, página 24. Normas y orientaciones normativas de la OIT.

de 1975 (núm. 143) con objetivo de eliminar la discriminación por motivos de nacionalidad y el Convenio sobre igualdad de remuneración de 1951 (núm. 100).

Para promover el principio de la igualdad de oportunidades y de trato, Turquía ratificó el Convenio nº 97 (CEACR) conforme al cual tiene la obligación de combatir el racismo y la xenofobia contra los migrantes, incluyendo potencialmente a los refugiados.

b) Derechos laborales en relación a las condiciones de trabajo.

Turquía ratificó el Convenio sobre la protección del salario de 1949 (nº 95) conforme al cual, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza, en su calidad de trabajadores, tienen reconocida la igualdad salarial y remuneratoria por un trabajo de igual valor. En este sentido, es necesario recordar la importancia que destaca el CEACR sobre el establecimiento de un salario mínimo con arreglo al convenio que cumpla la función de crear una red de seguridad para los trabajadores que estén excluidos de la legislación en materia de salarios mínimos¹⁹³.

Turquía forma parte del PESC conforme al cual y en relación a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el artículo 7 establece en su apartado a) el derecho a la remuneración y en su apartado b) el derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — órgano que controla la aplicación del Pacto — en su observación general sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias destaca que *«debido a su situación frecuentemente precaria, los trabajadores refugiados siguen siendo vulnerables a la explotación, la discriminación y el abuso en el lugar de trabajo, pueden estar peor pagados que los nacionales, tienen una jornada de trabajo más prolongada y sus condiciones de trabajo son más peligrosas. Los Estados partes*

¹⁹³ Estudio general sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 377.

*deberían promulgar leyes que permitan trabajar a los refugiados y hacerlo en condiciones no menos favorables que las de los nacionales*¹⁹⁴.

c) El derecho a la seguridad social y a la protección social¹⁹⁵.

Turquía ratificó el convenio sobre la igualdad de trato y seguridad social de 1962 (número 118). En virtud de este Convenio, el CEACR ha solicitado a los gobiernos garantizar la aplicación de regímenes de seguridad social a los refugiados y en particular la aplicación de sistemas de protección social obligatorios y la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional¹⁹⁶.

Como reconoce la OIT en su informe sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo de julio de 2016¹⁹⁷, aunque existen muchas disposiciones normativas y jurídicas para proteger los derechos y la calidad de oportunidades que pueden aplicarse a los refugiados, se dispone de pocos ejemplos de buenas prácticas. *“La participación significativa de los interlocutores sociales en la formulación y promoción de políticas y prácticas que hagan hincapié en los posibles resultados socioeconómicos positivos de la presencia de refugiados puede contribuir a combatir las actitudes negativas*¹⁹⁸”. En Turquía, la OIT apoya la implicación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las iniciativas destinadas a facilitar el acceso de los refugiados sirios al trabajo

¹⁹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: observación general número 23 (2016) sobre el derecho a las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, 27 de abril de 2016, E/C. 12./GC/ párrafo 47.

¹⁹⁵ Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra *“Se reconocen distintas definiciones de los términos «protección social» y «seguridad social». En muchos contextos, los dos términos se utilizan indistintamente. La OIT suele utilizar el término «seguridad social» por referencia al derecho humano a la seguridad social. Este término engloba una gran diversidad de instrumentos de política, como el seguro social, la asistencia social, las prestaciones universales y otras formas de transferencia en efectivo, así como medidas para asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y otras prestaciones en especie con miras a garantizar la protección social”*.

¹⁹⁶ CEACR – Cabo Verde, Convenio núm. 118, solicitud directa, 2012 y CEACR – Uruguay, Convenio número 118, solicitud directa, 2002.

¹⁹⁷ Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión Técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo. Ginebra 5-7 julio de 2016.

¹⁹⁸ Organización Internacional del Trabajo. (2016). *El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*. Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, Ginebra, 5-7 de julio de 2016. Página 21.

decente y fomenta la constitución de comités tripartitos a nivel local en las comunidades que acogen a refugiados”¹⁹⁹.

La OIT estableció en el año 2016, un proyecto sobre los principios rectores sobre el acceso de los refugiados al mercado de trabajo, alentando a los países de acogida a su integración debida en las políticas nacionales desarrolladas al efecto.

Por lo que respecta a los marcos de gobernanza del acceso a los mercados de trabajo, la OIT entiende necesaria *“la elaboración de políticas y planes de acción nacionales que garanticen la protección de los refugiados respecto del acceso al empleo y los medios de vida, formulados conforme a las normas internacionales de trabajo, los principios del trabajo decente, las normas de derechos humanitario y de derechos humanos”*. En relación a las políticas y planes de acción nacionales, para la promoción del empleo formal y la autosuficiencia, *“es necesario proporcionar orientación a todas las partes interesadas como lo son las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Asimismo, deberán examinar las oportunidades de trabajo de los refugiados conforme a la repercusión causada en el mercado de trabajo por la llegada masiva de flujos migratorios, intentando optimizar las condiciones de trabajo decente que eviten el fomento de la discriminación o la promoción del trabajo irregular, limitándose en todo caso por las normas contenidas en el derecho internacional y eliminando las posibles incoherencias jurídicas, políticas o administrativas que puedan surgir al efecto”*²⁰⁰.

En relación a las políticas económicas y de empleo para establecer mercados de trabajo inclusivos, la OIT entiende que los estados miembros, deberán *“formular estrategias de crecimiento económico que estimulen la inversión en la creación de puestos de trabajo”*²⁰¹, en beneficio no solo de los refugiados sino de los propios trabajadores nacionales. Asimismo, *“se deberán elaborar políticas nacionales de empleo que incluyan a los refugiados en colaboración con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, bajo recomendaciones estratégicas como la mejora de la capacidad de las agencias de empleo público y privadas, el*

¹⁹⁹ OIT, 2016, párrafo 104, página 28.

²⁰⁰ Ídem. Página 23

²⁰¹ Parte IV. B. 4) OIT, 2016.

*refuerzo de las iniciativas específicas para la promoción de la inclusión en los mercados de trabajo de mujeres y jóvenes, el reconocimiento de calificaciones y competencias que los refugiados tenían o han adquirido de forma informal, mejora de las competencias que en todo caso propicie la transición de la economía informal a la formal*²⁰².

En la elaboración de los derechos laborales e igualdad de oportunidades de trato, *“los estados miembros adoptarán medidas que refuercen las políticas nacionales, combatiendo y previniendo toda forma de discriminación, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, facilitando la participación de los refugiados en organizaciones representativas en particular referido a sus derechos sindicales, facilitar campañas de información y promoción que contrarresten las conductas xenófobas destacando las contribuciones positivas de los refugiados”*²⁰³. Especial relevancia tiene que los estados miembros permitan a los refugiados acceder a la justicia y a los recursos judiciales necesarios para hacer frente a las condiciones de trabajo abusivas y que están amparados por la legislación en materia de salarios mínimos, protección de la maternidad, tiempo de trabajo, seguridad y salud, así como que sean conocedores de sus derechos y obligaciones, a ser posible, en un idioma que comprendan²⁰⁴.

Es fundamental que en este caso, Turquía, promueva el diálogo a nivel nacional, bilateral, regional y mundial acerca de las repercusiones causadas en el mercado de trabajo por la llegada masiva de refugiados, reforzando el papel de los gobiernos locales junto con el apoyo ofrecido por las organizaciones internacionales, a saber, la OIT y especialmente el ACNUR. Como hemos ido comentando, especial relevancia tiene que Turquía, ayude al desarrollo y la inversión del sector privado en el fortalecimiento de los mercados de trabajo, el desarrollo empresarial y el trabajo por cuenta propia.

²⁰² Organización Internacional del Trabajo (OIT). *El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*. Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, Ginebra, 5-7 de julio de 2016

²⁰³ Ídem. Página 24.

²⁰⁴ OIT, 2016. Parte IV, C. 9 y 10 (p. 37).

Los estados miembros deberían integrar en sus normas políticas nacionales por los que se rigen el desarrollo y la ampliación de las vías de movilidad laboral para los refugiados, ya sea a través del reasentamiento permanente o de leyes en materia de inmigración que contemplen la concesión de un acceso temporal al mercado de trabajo. De entre las medidas, la OIT reconoce *“la necesidad de establecer marcos de protección adecuados, en consulta con los países de origen, que presten apoyo a los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza que hayan decidido regresar voluntariamente a los países de origen”*²⁰⁵. Se entiende también necesario respetar el principio de no devolución de los refugiados que participan en el programa de movilidad laboral. Es fundamental garantizar la participación de las comunidades de la diáspora cuando se elaboren políticas nacionales al contribuir en mayor medida en el desarrollo socioeconómico de su país de origen, Siria. Estas medidas están siendo armonizadas por el Grupo Mundial sobre Migración (GMM) incluyendo las migraciones y desplazamientos en la planificación del desarrollo²⁰⁶.

2.2 La Comunidad Internacional en la crisis global de refugiados: el mercado laboral.

Los instrumentos internacionales desarrollados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, a saber, la Agenda 2030 (2015), la Declaración de Nueva York (2016) y el Pacto Mundial de Refugiados (2018), representan la voluntad política de fortalecer la cooperación con los refugiados en los países de acogida, pero no son jurídicamente vinculantes. Por las disposiciones contenidas, entendemos la ineficacia en la práctica de la Convención de 1951 bajo el actual contexto mundial de grandes desplazamientos migratorios y las consecuencias económicas, sociales y laborales para los países de acogida.

²⁰⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *El acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo*. Documento de referencia y proyecto de principios rectores de la OIT para su discusión en la reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, Ginebra, 5-7 de julio de 2016, p.25.

²⁰⁶ OIT, párrafo 109, p. 29.

2.2.1. La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU). Migración vs. crecimiento inclusivo.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (en adelante, Agenda 2030)²⁰⁷, fue aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre del año 2015, como un plan de acción global para lograr un progreso económico, social y ambiental a cumplir en el año 2030 y para todas las personas, integrado en 17 objetivos, entre los que destacamos, . La Agenda reconoce explícitamente la relación entre la migración, el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Además, los objetivos y metas individuales hacen referencia directa a la necesidad de facilitar una *“migración ordenada, segura, regulada y responsable”*, mejorando los derechos y las condiciones de los trabajadores migrantes. Las propuestas de integración política presentadas, se desarrollan en base a los siguientes principios:

- *"Proteger los derechos laborales y promover entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres y las personas con empleos precarios"*²⁰⁸. Especial protección realiza la Agenda 2030 en relación a los trabajadores migrantes o refugiados que quieran establecerse como trabajadores por cuenta propia.
- *"Facilitar la migración ordenada, segura, regulada y responsable, así como la movilidad de las personas, incluso mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas"*²⁰⁹.

El liderazgo del gobierno en Turquía permite a los socios internacionales apoyar y trabajar estrechamente con las instituciones nacionales y locales para responder a las necesidades más inmediatas de los refugiados y apoyar su inclusión en los

²⁰⁷ Véase, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

²⁰⁸ Objetivo número 8 de la Agenda 2030, véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

²⁰⁹ Objetivo número 10 de la Agenda 2030, véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>

sistemas nacionales, contribuyendo así directamente a las prioridades establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. La coordinación de la Comunidad Internacional se basa en seis sectores: protección, seguridad alimentaria y agricultura, educación, salud, necesidades básicas y medios de vida. Para poder realizar su implementación, se han establecido en Turquía puntos focales, como en las ciudades de mayor afectación de refugiados sirios, Ankara, Gaziantep, Estambul e Izmir. Estos sectores participan en el análisis conjunto de necesidades, la planificación estratégica y la coordinación de las actividades desarrolladas para abordar las necesidades.

2.2.2. El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. De la Declaración de Nueva York al Pacto Mundial para los Refugiados.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, de 3 de octubre de 2016²¹⁰, es la base de la protección de los refugiados en momentos de desplazamientos sin precedentes. Se entiende como *“un conjunto de compromisos acordados por los Estados miembros en la protección de las personas que se han visto forzadas a desplazarse, como una responsabilidad internacional compartida que en todo caso, debe ser distribuida de forma equitativa y previsible”*. La Declaración fue ratificada por 193 Estados Parte, entre otros, por Turquía.

El apartado 7 de la Declaración de Nueva York, establece que, *“los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales, humanitarias y para el desarrollo y los derechos humanos que traspasan todas las fronteras. Se trata de fenómenos mundiales que exigen enfoques y soluciones mundiales. Ningún Estado puede por sí solo gestionar esos desplazamientos. Los países vecinos o los de tránsito, en su mayoría países en desarrollo, se ven afectados de manera desproporcionada y, en muchos casos, su capacidad se ha visto seriamente desbordada, lo que afecta la cohesión social y económica y el desarrollo propios. Además, las crisis de refugiados prolongadas se*

²¹⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas de 19 de septiembre de 2016 (A/RES/71/1). Septuagésimo primer período de sesiones. Temas 13 y 117 del programa. Distr. general 3 de octubre de 2016.

han vuelto habituales y tienen repercusiones a largo plazo para los propios afectados y para los países y las comunidades que los acogen. Se necesita una mayor cooperación internacional para ayudar a los países y las comunidades de acogida”.

La Declaración de Nueva York de 2016 desarrolló la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (en adelante, CRRF, por sus siglas en inglés) para los grandes desplazamientos de refugiados en los países de acogida, en base a que *“incluyan la recepción y admisión rápida y adecuada; el apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes (por ejemplo, salud, educación); la asistencia a instituciones y comunidades que acogen a refugiados; y la ampliación de oportunidades para el acceso a soluciones”*. De entre los compromisos, de especial interés es el contenido de lo dispuesto en el apartado número 57, *“estudiaremos la posibilidad de facilitar oportunidades para la migración segura, ordenada y regular, por ejemplo, según proceda, la creación de empleo, la movilidad laboral en todos los niveles de cualificación, la migración circular, la reunificación familiar y las oportunidades relacionadas con la educación. Prestaremos especial atención a la aplicación de normas laborales mínimas para los trabajadores migrantes sea cual fuere su estatus, así como a los gastos de contratación y otros gastos relacionados con la migración, las corrientes de remesas, la transferencia de aptitudes y conocimientos y la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes”*.

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados que figura en el Anexo I de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016 (A/RES/71/1), forma parte integral del Pacto Mundial sobre los Refugiados.

El Pacto Mundial de los Refugiados, fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 2018²¹¹, estableciendo entre sus objetivos *“aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados, desarrollar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias así como fomentar condiciones que permitan a*

²¹¹ La Asamblea General adoptó el 17 de diciembre de 2018 la resolución (A/RES/73/151) sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que afirma el pacto mundial sobre los refugiados (tal y como figura en A/73/12 (Parte II)).

los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad". En relación a Turquía, para poder aliviarla presión sobre el país en la acogida de refugiados, entendemos como esencial la distribución equitativa de los reasentamientos en terceros países. El desarrollo de la autosuficiencia de los refugiados, solo podrá cumplirse mediante el desarrollo de las políticas sociales eficaces en relación a la educación y a la creación de empleo. Entenderemos que para fomentar las condiciones de los regresos voluntarios a Siria, el marco legal que ofrece el RPT es el mecanismo oportuno.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, establece en su apartado 14, la necesidad de apoyo de la Comunidad Internacional en su conjunto a los países que reciben y acogen a refugiados, a menudo durante periodos prolongados y a través de una inmensa contribución, aportando sus propios y limitados recursos. En relación al empleo, en su apartado 2.2 relativo a la atención y el apoyo que la Comunidad Internacional debe realizar en los países de acogida, en materia de empleo y medios de subsistencia, *"a fin de impulsar el crecimiento económico inclusivo para las comunidades de acogida y los refugiados, en apoyo de los países de acogida y con arreglo a sus leyes y políticas nacionales aplicables, los Estados y las partes interesadas pertinentes²¹² aportaran recursos y conocimientos especializados para promover las oportunidades económicas, el trabajo decente, la creación de empleo y la puesta en marcha de programas de fomento de la iniciativa empresarial para los miembros de la comunidad de acogida y los refugiados, en particular las mujeres, los adultos jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad²¹³".*

²¹² Entre estas podrían figurar el sector privado y las empresas locales, así como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Grupo Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el ACNUR, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, la OIM, las asociaciones de trabajadores y empleadores, las instituciones de microfinanzas y los círculos académicos.

²¹³ Estas medidas seguirán también por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), aprobada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y los Principios rectores sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo (OIT, julio de 2016).

2.2.3. La Declaración Unión Europea- Turquía.

El 29 de noviembre de 2015, en respuesta a la *“necesidad de ayuda a Turquía para afrontar las consecuencias del conflicto sirio en la acogida de refugiados”*, se aprobó un Plan de Acción Conjunto Unión Europea-Turquía ²¹⁴ (en adelante, la Declaración). En el marco legislativo se acordó el 18 de marzo de 2016 para una *“cooperación global entre la Unión Europea y Turquía basada en la responsabilidad compartida, los compromisos mutuos y los resultados”*²¹⁵.

El 24 de noviembre de 2015 la Comisión creó el Mecanismo para los refugiados en Turquía²¹⁶ que han ascendido a un total de 6 billones de euros, distribuidos en dos compromisos de 3 billones de euros cada uno para los años 2016-2017 y 2018-2019²¹⁷ (*“los sucesivos pagos están previstos para el 2019-2023”*²¹⁸). Conforme a los datos ofrecidos por el gobierno de Turquía en el año 2017, desde el comienzo de la crisis siria, el país ha invertido más de 37 billones de dólares. Esto significaría que la aportación realizada por la Unión Europea, habría cubierto un 8% del presupuesto total de la emergencia.

De conformidad con lo dispuesto en el Tercer Informe Anual sobre el Mecanismo para los Refugiados en Turquía, de 15 de abril de 2019, *“La Declaración sigue dando resultados concretos en la reducción de los cruces de fronteras irregulares y peligrosos y en el salvamento de vidas en el mar Egeo”*. Según la Declaración, *“por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se reasienta a otro sirio procedente de Turquía en la UE teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas”*. En éste denominado acuerdo *“uno por uno”*, el número total de reasentamientos desde el 4 de abril de 2016 ascendió a 20.002, (2.736 en 2016,

²¹⁴ Véase, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

²¹⁵ Cumbre Social Tripartita, 16 de marzo de 2016. Integration of refugees: Commission joins forces with social and economic partners. *Statement of the European Economic and Social Partners on the refugee crisis*.

²¹⁶ Decisión C(2016) 855 final de la Comisión, de 10 de febrero de 2016, relativa al Mecanismo para los refugiados en Turquía y por la que se modifica la Decisión de la Comisión C(2015) 9500, de 24 de noviembre de 2015.

²¹⁷ Conforme a la entrevista mantenida el día 6 de mayo en Ankara con el Ministro de la Delegación de la Unión Europea en Turquía, D. Gabriel Munuera Vinals, la asignación realizada por la Unión Europea para los ejercicios 2018-2019, se extenderá en su implementación hasta el año 2025 y la partida principal será destinada a la creación de puestos de trabajo en Turquía para los refugiados sirios. Nos confirma que en principio, no se contempla una tercera asignación presupuestaria.

²¹⁸ Datos ofrecidos por la Comisión Europea en su informe COM (2019) 174 final, de 10 de abril de 2019.

8.975 en 2017, 6.929 en 2018 y 1.362 de enero a abril de 2019)²¹⁹. Es decir, de un total de 3.6 millones de refugiados sirios en Turquía, la Unión Europea, en virtud de esta Declaración y de un pacto de apoyo económico a Turquía para apoyar a los refugiados sirios en su país, de 6 billones de euros, ha acogido a un total de 20.002, es decir, un 0.5% del total del número de refugiados sirios registrados en Turquía. Por tanto la ayuda económica corresponde al resto de los 3.579.998 de refugiados sirios lo que supone un asignación individual por refugiado de 1.670€ por refugiado, entre los años 2016 al 2025 (9 años), lo que supondría 186€ por año, es decir, 15€ mensuales para su subsistencia en Turquía. En estas condiciones, la demanda a la que el gobierno de Turquía tiene que hacer frente, es desproporcional a la realidad.

Conforme a los datos ofrecidos por la Comisión Europea, la ayuda humanitaria se aplica a través de los siguientes instrumentos²²⁰: La Red de Seguridad Social de Emergencia (ESNN), es un *“programa de ayuda social humanitaria consistente en una tarjeta de débito que entrega efectivo mensual, sin restricciones, para múltiples usos directamente a los refugiados vulnerables”*. A fecha 1 de enero de 2019, más de 1.5 millones refugiados sirios en amparo del RPT, se han beneficiado; el Programa de Transferencias Condicionales de Efectivo para la Educación (CECC)²²¹. A fecha 1 de febrero de 2019, más de 470.000 niños escolarizados se beneficiaron; Servicios de Asistencia Sanitaria Primaria, con más de 873 365 consultas realizadas con fecha octubre de 2018.

Con fecha 10 de abril de 2019, la Comisión Europea concluyó que *“las necesidades básicas y los medios de subsistencia, la salud, la educación y las infraestructuras municipales siguen siendo los principales ámbitos prioritarios”*, buscando en todo caso, *“soluciones más sostenibles y duraderas en el contexto de una crisis prolongada lo que implica un cambio estratégico de la ayuda humanitaria a la ayuda al*

²¹⁹ Datos ofrecidos por la Comisión Europea en su informe COM (2019) 174 final, de 10 de abril de 2019. Según los datos ofrecidos por ACNUR en su informe de 30 de abril de 2019, del número total de refugiados sirios asentados en los distintos países, 1.534 reasentamientos se han realizado en Alemania, 1.430 en EEUU, 880 en Canadá, 684 en Suecia y 2.292 en otros países, sin concretar cuales.

²²⁰ Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria.

²²¹ Véase, https://ec.europa.eu/echo/blog/turkey-conditional-cash-transfer-education-programme-increases-school-attendance-syrian-and_en

desarrollo. Se concederá especial atención a la prestación de apoyo socioeconómico sostenible y de oportunidades de subsistencia, así como al refuerzo de la capacidad de las comunidades de acogida para dar cabida a los refugiados y, al mismo tiempo, apoyar la cohesión social”²²².

En relación a las ayudas al desarrollo, destacamos el proyecto de capacitación gestionado por la ONG Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, por sus siglas en alemán), *“ofrece a los refugiados y adolescentes turcos un mayor acceso a una educación y formación profesionales inclusivas y de calidad en las ramas profesionales con una elevada demanda en el mercado laboral”*; y paralelamente, el proyecto emprendido por Banco Mundial, (50 millones de euros), para *“mejorar la empleabilidad y la integración en el mercado laboral de los refugiados y las comunidades de acogida en Turquía”*. Además, *“las autoridades turcas reciben apoyo para mejorar la capacidad de evaluar la demanda de competencias en las provincias seleccionadas con un elevado índice de refugiados, y para impulsar actividades destinadas a la creación de empleo y la iniciativa empresarial”*. En todo caso, los socios encargados de la implementación o ejecución del presupuesto acordado entre la Unión Europea – Turquía, son Unicef, ONU Mujeres, y la OIT.

En diciembre de 2018, la Comisión lanzó la evaluación estratégica de los programas que se llevará a cabo entre el 2019 y el 2020. El objetivo es evaluar la contribución en la educación, la salud, el apoyo socioeconómico y la gestión de la migración de los refugiados sirios en Turquía cuyo periodo de aplicación será el comprendido entre los años 2016 y 2020, reflejando la experiencia adquirida y formulando recomendaciones de mejora²²³.

El Parlamento Europeo, en el párrafo 27 de su informe sobre las recomendaciones establecidas al Consejo de Europa y a la Comisión Europea en relación a Turquía, de 26 de febrero de 2019, solicita *“a la Unión y a sus Estados miembros que respeten*

²²² Tercer Informe Anual sobre el Mecanismo para los Refugiados en Turquía, de 15 de abril de 2019, COM (2019) 174 final, 4 (programación).

²²³ Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión, DO L 77 de 15.3.2014, p. 11.

sus promesas en lo relativo al reasentamiento a gran escala y que garanticen los recursos financieros adecuados para el apoyo a largo plazo de los refugiados sirios en Turquía”, requiere a Turquía a que “examine posibles estrategias para reforzar la cohesión social en las zonas en las que viven importantes comunidades de refugiados sirios, así como de cara a la inclusión socioeconómica y cultural a largo plazo y un acceso adecuado y efectivo a la educación y la formación”, reconociendo en todo caso, “el importante papel que ha desempeñado Turquía en la respuesta a la crisis migratoria provocada por la guerra en Siria; opina que Turquía y su población han sido muy hospitalarios, ofreciendo cobijo a más de tres millones y medio de refugiados sirios”. Basándonos en la redacción del presente informe, podríamos entender la “no hospitalidad” que se ha producido en la Unión Europea hacia la crisis de los refugiados sirios.

La Comisión Europea planteó en el año 2016 una reforma del sistema europeo común de asilo en la mejora hacia la mejora de las vías legales a Europa, recomendando a los Estados miembros el estudio posible de las diferentes formas de entrada para las personas que necesiten protección internacional, planteando la movilidad laboral como una alternativa diferencial. Estas vías tienen como objeto facilitar el desplazamiento de refugiados adaptando los flujos a las necesidades de los mercados de trabajo de los países receptores, a diferencia de los programas tradicionales de reasentamiento de refugiados que en general, dan prioridad a las familias vulnerables, todo ello completado con la accesibilidad para los refugiados de regímenes de admisión regulares existentes para categorías generales como los estudiantes, los investigadores o los trabajadores²²⁴. Aunque, *“resulta poco probable que las vías de movilidad ayuden a reducir de forma significativa los millones de refugiados existentes en todo el mundo”*²²⁵, la OIT garantiza en todo caso estas vías de movilidad laboral a través de las normas y prácticas internacionales reconocidas, en colaboración con ACNUR, la OIM, el PNUD y el ACNUDH²²⁶. La plataforma para la coordinación de los servicios públicos de empleo a escala

²²⁴ Párrafo 117 y 118 de la OIT (página 31).

²²⁵ OIT, párrafo 119 (página 32).

²²⁶ Consejo de Administración de la OIT, 326ª, Ginebra 10-24 de marzo de 2016. Documento GB. 326.

regional, como la base de datos ACCUEIL EMPLOI puesta en marca por la CEDEAO ofrece un modelo de fomento de la movilidad laboral de los refugiados²²⁷.

3. El marco legal laboral de los refugiados sirios en Turquía.

Desde el inicio de la crisis siria, los cambios en el marco legislativo nacional turco, se han ido adaptando a la realidad social. Así en el año 2013 se promulgó la “*Ley de Extranjería y Protección Internacional*”; en octubre de 2014, se promulgó el Reglamento sobre el Régimen de Protección Temporal; el 15 de enero del 2016 y bajo el amparo del RPT, se establecieron por vía legislativa las condiciones para la obtención del permiso de trabajo y el 18 de marzo del mismo año, se firmó el acuerdo entre Turquía y la UE, relativo a las condiciones de asilo y reasentamiento de los refugiados.

3.1. La Ley de Extranjería y Protección Internacional (LEPI).

La Ley de Extranjería y Protección Internacional, nº6458 de 4 de abril de 2013²²⁸ (en adelante, LEPI, por sus siglas en español) ha reformado radicalmente la política de migración turca²²⁹. Conforme a la disposición contenida en su artículo 1, “*el propósito de esta ley es determinar los procedimientos y principios relativos a la entrada, estadía y salida de los extranjeros de Turquía y el alcance y aplicación de la protección que ha de ser provista a las personas que apliquen para la protección; y determinar las responsabilidades, instauración, deberes y facultades de la Dirección General Administrativa de Migración adscrita al Ministerio del Interior*”.

La Ley incorpora numerosas políticas migratorias de la Unión Europea, incluyendo las de la protección temporal. La motivación ha sido especialmente intensa por el intento del país de acercar sus políticas al entramado de la Unión Europea en cumplimiento de los acuerdos de adhesión. La ley se centra en regular de forma

²²⁷ OIT, OIM, ICMPD, CEDEAO, UE: feasibility study to expand ACCUEIL-EMPLOI employment database to sub-regional database and network for ECOWAS Member States. Informe final 2015.

²²⁸ Ley de Extranjería y Protección Internacional nº 6458 de 4 de abril del 2013, publicada en el Boletín Oficial de la República de Turquía nº 28615, el 11 de abril de 2013.

²²⁹ Icdygu Et Al., nota 12.1.

exhaustiva los procedimientos regulares de migración²³⁰ mientras que deja una gran laguna legal al desarrollo legislativo en materia de protección temporal, delegando esta función en la sola discreción de la Dirección General de Migración (en adelante, DGMM, por sus siglas en turco), organismo dependiente de la Presidencia turca.

Conforme a la LEPI, los extranjeros podrán entrar en Turquía con una visa²³¹ por 90 días y en caso de extensión, solicitar al consulado turco de su país de origen un permiso de residencia²³². En circunstancias excepcionales, esta obligación de solicitar el permiso en el consulado, podrá ser realizada en el propio país²³³.

Al individuo que obtenga el permiso de trabajo²³⁴, le será concedido de forma automática, el permiso de residencia. La LEPI permite a los individuos que, conforme a la Convención de 1951, cumplan la condición de refugiados, solicitar protección internacional²³⁵. También lo permite a aquellos individuos de origen no europeos y por tanto, bajo la limitación de Turquía de la concesión de refugiados condicionales²³⁶. En la evaluación de la solicitud de protección internacional, el gobierno turco considerará, en primer lugar, si el solicitante procede de un tercer país seguro²³⁷. Turquía define como país seguro aquel donde los derechos y libertades de las personas no están en peligro por razón de religión, raza, nacionalidad o por su pertenencia a un grupo social u opinión política²³⁸. Asimismo, un tercer país a salvo deberá mantener la salvaguarda de la norma de no devolución y preservar al individuo de cualquier daño. Generalmente, un individuo procedente de un tercer país no seguro, es elegible para la protección internacional en Turquía, siendo receptor hasta que las circunstancias cesen en su país de origen y se garantice su protección²³⁹.

²³⁰ LEPI, art. 2.1.

²³¹ LEPI, art. 11.

²³² LEPI, art. 19.1.

²³³ LEPI, art. 22.1.

²³⁴ LEPI, art. 27.1

²³⁵ LEPI, arts. 2.1.

²³⁶ LEPI, arts. 61-64.

²³⁷ LEPI, art. 74.1.

²³⁸ LEPI, art. 74.2 a) y c).

²³⁹ LEPI, art. 85.1.d).

Los refugiados y los receptores de protección internacional, transcurridos 6 meses desde que realizaron su solicitud, podrán instar un permiso de trabajo²⁴⁰, accediendo al mercado de trabajo con cualquier empleador, siempre y cuando cumplan con las limitaciones temporales que, en su caso, se establezcan y relativas a sectores, zonas geográficas o profesiones. Transcurridos 3 años de residencia en Turquía, podrán trabajar sin las restricciones impuestas por el mercado laboral²⁴¹.

Conforme a esta regulación, los refugiados sirios cumplirían los requerimientos exigidos para solicitar protección internacional. Sin embargo, no ha sido así y la regulación de los refugiados sirios en Turquía se ha integrado dentro de la sección cuarta relativa a la Protección Temporal y otras Disposiciones Relacionadas con la Protección Internacional, cuyo artículo 91.1 dispone que, *“la protección temporal puede ser proporcionada a los extranjeros que hayan sido obligados a abandonar su país y no puedan regresar al país que dejaron, que hayan llegado a cruzar las fronteras de Turquía en masa buscando protección urgente y temporal”*²⁴². Del mismo modo, el artículo 91.2 entiende que *“los procedimientos a seguir en la recepción, permanencia, salida de Turquía de estas personas en relación a sus derechos y obligaciones, junto a las medidas que deban adoptarse contra los movimientos de masas, así como la cooperación y la coordinación entre las autoridades nacionales e internacionales, instituciones y organizaciones que funcionen a nivel central o provincial, se regirán por el reglamento que será expedido por el Consejo de Ministros”*. Esta disposición final ha sido derogada conforme al Decreto de la Presidencia de julio de 2018, conforme al cual, las labores del Consejo de Ministros han sido asumidas por la Presidencia de la República de Turquía.

²⁴⁰ LEPI, art. 89.4.a).

²⁴¹ Ídem.

²⁴² Ley de Extranjería y Protección Internacional. Traducción en español proporcionada por el Ministerio del Interior de la República de Turquía a través de la Dirección General de Migración, p.48, sección cuarta, artículo 91.1.

3.2. La Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal (LPTE).

Desde el año 2003, la Ley de los Permisos de Trabajo para Extranjeros regula los permisos de trabajo para inmigrantes regulares en Turquía²⁴³. Sin embargo, en relación a las disposiciones contenidas en el artículo 91 de la LEPI, desarrollado en virtud del artículo 29 del Régimen de Protección Temporal de 22 de octubre de 2014²⁴⁴, a los refugiados sirios les es de aplicación lo dispuesto en la Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal de 15 de enero de 2016²⁴⁵.

Conforme a la Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros de 2003, los permisos se expiden por un periodo de un año, tras de valorar las condiciones de prevalencia, desarrollo laboral, variaciones y condiciones económicas²⁴⁶. Una vez expirado puede ser extendido para la misma ocupación por un periodo de 3 años y por otros 6 años más. Para el caso en el que el extranjero haya trabajado más de ocho años seguidos e ininterrumpidos en Turquía, puede recibir el permiso de trabajo de forma indefinida²⁴⁷.

Sin embargo, conforme a la Ley sobre los Permisos de Trabajo para los Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal de 2016, la duración de los permisos de trabajo para los refugiados sirios es, en todo caso, temporal. No podrán solicitar un permiso de trabajo hasta que hayan transcurrido 6 meses desde su registro ante el DGMM y se concederá por un periodo de un año, renovable por el mismo periodo de tiempo²⁴⁸. Las solicitudes las realiza el empleador en la provincia en la que el refugiado ha sido registrado²⁴⁹. La ley protege el mercado laboral turco y el gobierno no concede permisos de trabajo a empresas cuya contratación de sirios

²⁴³ Ley de los Permisos de Trabajo para Extranjeros, n° 4817 de 6 de marzo de 2003.

²⁴⁴ Régimen de Protección Temporal de 22 de octubre de 2014, publicado en el Boletín Oficial de la República de Turquía n° 29153 de conformidad con el artículo 91 de la Ley n°6458.

²⁴⁵ Ley sobre los Permisos para Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal n°29594 de 15 de enero de 2016.

²⁴⁶ Ídem, art. 5.

²⁴⁷ Ídem, art. 6.

²⁴⁸ Capítulo IV. Punto 6 de la LPTE.

²⁴⁹ Solicitud del permiso de trabajo vía e-Government a través de la web www.turkiye.gov.tr o www.calismaizni.gov.tr.

haya superado el 10% del total de la plantilla; en los casos en los que la ley haya limitado la realización de la profesión para los ciudadanos turcos; sino se ha solicitado el correspondiente permiso al Ministerio de Educación para aquellos sirios que soliciten el permiso de trabajo para realizar labores en el sector educativo, así como al Ministerio de Salud en el caso de los profesionales sanitarios²⁵⁰.

Turquía podría haber desarrollado una normativa más sofisticada para la protección temporal de los sirios, basándose únicamente en la LEPI y la Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros del año 2003. La LEPI insta a los solicitantes de protección internacional su derecho a solicitar el permiso de trabajo en Turquía, sin articular de forma independiente un esquema de empleabilidad. La Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros de 2003, podría completar esta laguna legal. Es importante recordar que de conformidad con la Convención de 1951, los estados deben garantizar el mismo tratamiento a los refugiados que a cualquier extranjero en su país²⁵¹. Si Turquía no hubiera hecho la reserva a la convención de 1951, estaría obligado a aplicar la Ley sobre los Permisos de Trabajo para Extranjeros de 2003, a los sirios -Turquía solo reconoce como refugiados conforme al Convenio de 1951, a los individuos provenientes de un conflicto de un país europeo-.

Como hemos venido exponiendo, desarrollo de la Protección Temporal garantiza los permisos de trabajo a los sirios mediante las limitaciones impuestas por la LPTE para determinados sectores en el mercado de trabajo²⁵², estableciendo la limitación geográfica de aplicación a la realización del trabajo. Sin embargo, los permisos concedidos han sido muy reducidos. La conversión del trabajo informal en formal mediante la concesión de los permisos de trabajo, permitiría a Turquía mantener el control del mercado laboral mientras que los sirios podrían trabajar legalmente en Turquía²⁵³. Los permisos de trabajo sirios podrían ser limitados mediante las provisiones de la LEPI que requiere que un permiso de trabajo de un

²⁵⁰ Artículo 3.3 de la LPTE.

²⁵¹ Convención de 1951, nota 14, artículo 7 (1).

²⁵² LEPI, art. 89.4.

²⁵³ COLLINS, H. (2010). *Employment Law* (p.153-54).

receptor internacional caduque cuando no exista la posibilidad de regresar a su país de origen o ser reubicado a un tercer país²⁵⁴. Haciendo uso de esta provisión, el permiso de trabajo concluiría cuando el conflicto sirio termine, eliminando la percepción sobre la amenaza de permanencia indefinida de los sirios en Turquía a pesar de haber finalizado el conflicto en su país, una vez reciban sus permisos de trabajo. En esta línea de actuación, los sirios que residen en áreas de Turquía donde hay mayor demanda laboral, -especialmente en la ciudades del Norte como Estambul y Ankara-, podrían trabajar hasta que termine el conflicto en Siria. Este sistema tendría el beneficio añadido para el gobierno turco sobre el control de la localización de los sirios en Turquía. Bajo el sistema actual de protección temporal, los sirios viven donde quieren dentro del país , un problema que preocupa al gobierno²⁵⁵. A día de hoy, la mejor opción para Turquía es dejar esa libertad porque los sirios viajan donde encuentran ayuda de las diferentes ONGs e individuos privados. Sí Turquía garantiza los permisos de trabajo sobre la estructura existente en la LPTE, podría controlar los problemas de permisos basados en las necesidades específicas ocupacionales y regionales.

Adicionalmente, el poder para controlar las áreas geográficas donde se conceden los permisos de trabajo, daría a Turquía la libertad de repartir la mano de obra laboral siria por todo el país y eliminar la mano de obra siria de las zonas de sobrepoblación donde se producen escaladas de violencia en su contra²⁵⁶.

El gobierno es libre para limitar una posible competitividad con los puestos de trabajo que ocupan los trabajadores turcos y no está, en ningún caso, obligado a proporcionar empleabilidad a los sirios. Además, conforme a la limitación de la Convención de 1951, Turquía establece que, en ningún caso, los derechos de los refugiados podrán ser superiores a los de los ciudadanos turcos.

²⁵⁴ Turquía podría incorporar una clausula en virtud de la cual los permisos de trabajo estén condicionados a una posible reubicación de los refugiados sirios en un tercer país. Pero esta clausula no es posible porque actualmente los sirios no son elegibles para ser reubicados desde Turquía.

²⁵⁵ Hurriet Daily News, 1 de agosto de 2014. Preocupación del Primer Ministro turco sobre el incremento de la población refugiada siria.

²⁵⁶ KLANN, L. (2014). *The Syrian Refugee Crisis and the Contiguous States* Boston Univ. Inst. for Iraqi Studies.

CAPÍTULO IV: EL ESTATUS Y LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS CONCEDIDOS A LOS REFUGIADOS SIRIOS EN TURQUÍA.

a. El Régimen de Protección Temporal (RPT).

1. Orígenes del Régimen de Protección Temporal.

Como hemos señalado anteriormente, la protección temporal, no es un concepto nuevo. Es una estructura creada por ACNUR y utilizada en anteriores crisis humanitarias²⁵⁷ con grandes flujos de masas²⁵⁸ de refugiados en los países de acogida²⁵⁹. La Protección Temporal proporciona una estructura significativa para acciones que preocupan a la comunidad, extendiendo una protección internacional temporal a aquellos individuos necesitados de protección en un país de acogida²⁶⁰. Este sistema permite a los estados de acogida responder de forma rápida a las crisis humanitarias de emergencia evitando la obligación de garantizar el estatus de refugiados a un largo influjo de individuos²⁶¹.

Un esquema de protección temporal proporciona un beneficio adicional individualizado y simplificado para los procedimientos de solicitud de asilo, porque la protección temporal se garantiza para la totalidad de un colectivo como fase inicial, evitando las dilaciones en el tiempo y los procedimientos de determinación individuales. Además, la protección temporal permite a los países de acogida cumplir con su obligación de asistir humanitariamente a las necesidades de forma temporal a la estancia de los refugiados que, en última

²⁵⁷ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

²⁵⁸ EDWARDS, A. (2012). *Temporality Protection. Derogation and the 1951 Refugee Convention*, (p.595-603). Melb. Int'l L.

²⁵⁹ GOODWIN-GILL, G.S. (2007). *The Refugee in International Law* 289 y PERLUSS, D., & HARTMAN, F. (1986). *Temporality Refugee: Emergence of a Customary Norm*, 26 VA J. Int'l L.551, 580.

²⁶⁰ ACNUR, Nota sobre Protección Internacional, 41, UN. Doc. A/AC.96/380, 7 de septiembre de 1994.

²⁶¹ THOMBURN, J. (1995). *Transcending Boundaries: Temporality Protection and Burden-sharing in Europe*, (p.459-461). Int'l L J. Refugee L.

instancia, desean regresar a sus hogares cuando el conflicto que afecta a su país, asole²⁶².

Desde 1990 la Protección Temporal ha sido teorizada de diversas formas²⁶³. En su forma más básica, la Protección Temporal es una mera garantía de protección humanitaria para aquellos países que, por su situación geográfica, son fronterizos a los países de origen²⁶⁴. En una formulación más compleja, la Protección Temporal construye la ya existente estructura de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, proporcionando a los receptores derechos similares a los concedidos a los refugiados, sin requerir que el país de acogida tenga que someterse al largo proceso de determinación del estatus de refugiado y reubicación en terceros países²⁶⁵. Es decir, la Protección Temporal puede ser desarrollada en una primera instancia más básica y aludiendo a una simple protección humanitaria o conceder a los individuos los mismos derechos que los que se conceden a los refugiados. En todo caso y en el caso de Turquía, podrían ser refugiados condicionales concediéndoles asilo mientras se produce la reubicación - y en este caso, equiparándoles a los refugiados de orígenes no europeos- o simplemente, considerándoles refugiados -equiparándoles a los refugiados de orígenes europeos-. En ambos casos, los refugiados sirios, estarían dentro de un marco legal que les permitiría trabajar en el estado de acogida²⁶⁶.

Turquía se adhiere al principio de no devolución, piedra angular de la Convención de 1951, conforme al cual, un refugiado no debe ser devuelto a un país donde se enfrenta a graves amenazas a su vida o libertad²⁶⁷. Sin embargo, el artículo 6 del Examen de las Políticas Comerciales garantiza la protección contra la devolución a las personas a las que se concede protección temporal. Sin embargo, se introdujo una excepción a esta regla mediante un decreto de emergencia en octubre de 2016, que establece que la decisión de deportación "*se puede tomar en cualquier*

²⁶² Idem, 474.

²⁶³ INGRID BOCCARDI. (2002). *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy* 114.

²⁶⁴ THORBURN, nota 31, pág 461.

²⁶⁵ Idem, pág 478.

²⁶⁶ EDWARDS, "*es importante tener en cuenta que los esquemas de protección temporal son justificados por los estados como medidas extraordinarias a lo contenido en los Tratados y por tanto, desarrollados a la sola discreción de su soberanía*", nota 27, pág 597.

²⁶⁷ Ver, <http://www.un.org/es/events/refugeeday/helping.shtml>

*momento durante el proceso de protección temporal" contra un solicitante por razones de: (i) liderazgo, membresía o el apoyo de una organización terrorista o de un grupo delictivo orientado a los beneficios; (ii) amenaza al orden público o salud pública; o (iii) relación con organizaciones terroristas definidas por instituciones y organizaciones internacionales*²⁶⁸". La reforma fue consolidada por la Ley No. 7070 el 1 de febrero de 2018.

Durante los primeros años del conflicto sirio, Turquía, consciente en su reserva a la Convención de 1951, determinó que los sirios sólo podían residir de manera informal en Turquía. Como hemos explicado con anterioridad, los sirios no son refugiados conforme a las limitaciones impuestas por Turquía en su ratificación de la Convención de 1951 y tampoco se les consideraba refugiados condicionales como a otros refugiados de países no europeos, no pudiendo en todo caso, solicitar asilo ni ser reasentados en terceros países²⁶⁹.

En abril del 2014, el estatus de los sirios en Turquía fue formalizado a través de una nueva Ley de Extranjería y Protección Internacional (LEPI), permitiendo a los individuos que abandonan su país en flujos de masas, estar legalmente presentes en Turquía²⁷⁰. La LEPI proporciona protección temporal a los extranjeros que, han sido forzados a abandonar su país y han cruzado la frontera turca en masas buscando protección de emergencia y temporal²⁷¹. La LEPI crea una nueva agencia, la Dirección General de Migración, otorgándole la capacidad de regular los derechos y obligaciones de las personas que reciben protección temporal²⁷². A pesar de la laguna legal existente²⁷³ y de la necesidad de la Dirección General de Migración de desarrollar el contenido legal de la Protección Temporal²⁷⁴, ésta ley otorga a los sirios refugiados el derecho a trabajar durante el tiempo que dure el conflicto en su país. Por tanto, en un momento inicial, a los sirios se les concedió el

²⁶⁸ Artículo 54(2) LFIP, as s, Tempoy Article 36 Emergency Decree 676 of 29 October 2016. The provision cites Article 54(1)(b), (d) and (k) LFIP, the latter inserted by Emergency Decree 676.

²⁶⁹ KIRISCI & SALOOJA, nota 7.

²⁷⁰ LEPI, art. 2.1.

²⁷¹ LEPI, Art 91.1.

²⁷² LEPI, art 91.2.

²⁷³ ICDUYGU Et AL., nota 12, pág 15. Crítica sobre la falta de regulación ante una crisis masiva de refugiados sirios.

²⁷⁴ www.goc.gov.tr

derecho a trabajar sin determinar cuales serían las condiciones en las que podrían hacerlo.

La principal característica y justificación del enfoque de protección temporal, es por tanto, atender de forma urgente y sin dilación en el tiempo, a las necesidades de protección de un gran número de solicitantes de protección en una situación de afluencia masiva de refugiados donde el procesamiento individual se considera poco práctico e innecesario. El enfoque de protección temporal está destinado a aplicarse categóricamente y beneficiar a todas las personas que están dentro del alcance de los beneficiarios formuladas por el gobierno anfitrión, sin ninguna evaluación personalizada de las necesidades de protección internacional.

2. El Régimen de Protección Temporal en Turquía.

El Régimen de Protección Temporal (en adelante, RPT, por sus siglas en español) fue aprobado en abril del 2011 conforme a su artículo 91 de la LEPI No. 6458 y desarrollado legislativamente en virtud del Reglamento de Protección Temporal (TPR) de 22 de octubre del 2014²⁷⁵. En su disposición primera establece *“proporcionar protección temporal a los extranjeros que se han visto obligados a abandonar su país, no pueden regresar y han llegado o cruzado las fronteras de Turquía en una situación de afluencia masiva en busca de protección inmediata y temporal”*²⁷⁶. Asimismo, *“las acciones que se llevarán a cabo para la recepción de dichos extranjeros en Turquía, su estancia en Turquía; los derechos y obligaciones contenidos; su salida del país; las medidas a implementar para prevenir afluencias masivas; cooperación y coordinación entre instituciones y organizaciones nacionales e internacionales centrales y provinciales se estipulará en una Directiva que emitirá el Consejo de Ministros”*. La base legal del Reglamento de Protección Temporal

²⁷⁵ Regulation on Temporary Protection Law No 27, Ley núm. 6458 (2013), disponible en la Dirección General de Gestión de Migraciones del Ministerio del Interior de la República de Turquía, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>. Se encuentra disponible una traducción en inglés del TPR en la "Regulación de protección temporal" (Ankara, Turquía: 2014), disponible en <http://www.goc.gov.tr/files/files/temptemp.pdf>. Los enlaces para una traducción al inglés del LFIP y el texto turco del TPR (Gecici Koruma Yonetmeligi) pueden encontrarse en <https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/overview-legal-framework>.

²⁷⁶ El Reglamento de Protección Temporal (Decisión del Consejo de Ministros N° 2014/6883) del 13/10/2014 se publicó en el marco del artículo 91 de la Ley N° 6458 sobre Extranjeros y Protección Internacional (LEPI).

(TPR) de 2014 es el Artículo 91 del LEPI. Por lo tanto, las disposiciones contenidas en el RPT deben cumplir con el marco normativo establecido en la LEPI.

El RPT es la normativa de amparo legal para los refugiados sirios que acceden a Turquía. Conforme a su articulado, la condición de protegido temporal se adquiere sin el requisito previo de solicitud de asilo, una vez realizado el registro ante las autoridades del país. De entre los derechos intrínsecos adquiridos por el registro está el acceso a los servicios de salud²⁷⁷, a las ayudas sociales y asistenciales²⁷⁸, a la educación ²⁷⁹ (Ley 2014/21) y al trabajo ²⁸⁰, con las limitaciones legales establecidas en relación al RPT²⁸¹.

El Régimen de Protección Temporal debe ser declarado por una decisión de la Presidencia, conforme a las disposiciones establecidas en el sistema constitucional presidencialista de julio de 2018²⁸². Todas las referencias al "*Consejo de Ministros*" en el LEPI se han reemplazado por el término "*Presidencia*", ya que el Consejo de Ministros ha sido abolido²⁸³. Por tanto nos referiremos a la "*Presidencia*" en lugar de al "*Consejo de Ministros*".

La decisión de la declaración debe detallar el alcance de los beneficiarios, la fecha de inicio del régimen de protección temporal y su duración, cuando sea necesario²⁸⁴. Puede o no designar una limitación de la implementación del régimen de protección temporal a una región específica en Turquía. Solo una decisión presidencial puede concluir el régimen de protección temporal²⁸⁵.

Por tanto, se reserva a la Presidencia la autoridad para ordenar limitaciones sobre las medidas de protección temporal vigentes o la suspensión de las medidas

²⁷⁷ Artículo 27 del RPT.

²⁷⁸ Artículo 30 del RPT.

²⁷⁹ Artículo 28 del RPT.

²⁸⁰ Artículo 29 del RPT.

²⁸¹ Alto Comisionado de los Estados Unidos para los Refugiados, "*Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*", pág. 25.

²⁸² Artículo 9 RPT.

²⁸³ Artículo 71 del Decreto 703 de 9 de julio de 2018.

²⁸⁴ Artículo 10 del RPT.

²⁸⁵ Artículo 11 del RPT.

existentes por un período específico o por tiempo indefinido, "*en el caso de circunstancias que amenacen la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública y la salud pública*"²⁸⁶. En tal caso, la Presidencia tendrá la discreción de determinar los aspectos específicos del tratamiento de los beneficiarios de protección temporal registrados existentes y las medidas que se aplicarán a las personas dentro del alcance del régimen de protección temporal que se aproximan a las fronteras de Turquía después de la decisión de limitación o suspensión.

Aunque de conformidad con la legislación turca y como acabamos de explicar, se requiere una decisión de la Presidencia para la declaración de un Régimen de Protección Temporal, en el caso del RPT vigente y para todos aquellos huidos del conflicto sirio, el gobierno turco optó por formalizar el RPT de facto existente y en vigor desde 2011, adhiriéndose a través de la incorporación del articulado provisional del artículo 91 LEPI y no a través de una declaración presidencial.

El organismo responsable de la implementación del RPT es la Dirección General de Gestión de Migraciones (DGMM)²⁸⁷, agencia civil responsable de la migración y asilo (incluidos los procedimientos de Protección Temporal), dependiente de la Presidencia²⁸⁸, conforme al Decreto nº4 de 2018²⁸⁹ de la Presidencia. Está compuesto por 81 Direcciones Provinciales de la Gestión de Migraciones (DPDGMM) y 16 direcciones de distrito (İlçe Göç İdaresi Müdürlüğü) adscritas a las PDGMM²⁹⁰. La DGMM es la autoridad responsable de las decisiones de registro conforme al alcance del Régimen de Protección temporal²⁹¹. Tras la enmienda realizada en el RPT mediante el Decreto Presidencial de 15 de julio de 2008, la

²⁸⁶ Artículo 15 del RPT.

²⁸⁷ Conforme al RPT, la DGMM tendrá, entre otras funciones, "*prestar servicios de secretaría a la Junta de Políticas de Migración y hacer un seguimiento de la aplicación de las decisiones de la Junta; llevar a cabo actividades y acciones relacionadas con la protección temporal que se proporciona a las personas desplazadas en caso de afluencia masiva*".

Véase, http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection-in-turkey_917_1064_4768_icerik

²⁸⁸ Con anterioridad a esta fecha, el organismo responsable de la DGMM fue

²⁸⁹ Artículos 158-167 del Decreto Presidencial No 4 de 15 de julio de 2018 Disponible en turco en, <https://bit.ly/2HHXsnG>.

²⁹⁰ Decisión del Consejo de Ministros nº 2018/11464 de 19 de febrero de 2018. Véase también, Anadolu, '36 ilçeyle İlçe Göç İdaresi Müdürlüğü kurulacak', 29 March 2018, disponible en turco en: <https://bit.ly/2TCRGWV>.

²⁹¹ Emplea aproximadamente 40 abogados que apoyan a la agencia en litigios ante los tribunales en todas las áreas involucradas. El número de abogados sigue siendo insuficiente para cubrir el volumen de solicitudes gestionados por la DGMM y, por lo tanto, tiene un impacto en las resoluciones. Las solicitudes de protección internacional se gestionan ante el correspondiente PDMM.

responsabilidad de alojamiento también corresponde a la DGMM²⁹². La agencia, por lo tanto, ha asumido también la responsabilidad de todas las medidas relacionadas con la protección temporal de la Autoridad de Gestión de Desastres y Emergencias (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, AFAD, por sus siglas en turco)²⁹³. En todo caso, la DGMM es responsable y está autorizada para finalizar las evaluaciones de exclusión cancelando el estado de protección temporal²⁹⁴.

De conformidad la DGMM, el número de refugiados sirios registrados y amparados por el Régimen de Protección Temporal ascendió de más de 1.5 millones en el año 2014 a 2.5 millones en el año 2015, habiendo superado los 3.6 millones en el año 2019²⁹⁵. El incremento significativo se produjo entre los años 2014 a 2017, siendo la diferencia menos notoria desde el 2017 al 2019. Hay que señalar que todos los refugiados sirios han podido beneficiarse del estatus de protección temporal sin necesidad de presentar la solicitud de asilo (OCDE, 2017). Los presentes derechos solo se reconocen a los refugiados sirios registrados en Turquía pero no, a los no registrados que automáticamente pierden las oportunidades de integración.

Los beneficiarios de protección temporal no están sometidos al principio de reciprocidad conforme a las disposiciones realizadas por la Presidencia de Turquía y en todo caso, salvo por causas que atenten a la seguridad nacional del país, les es de aplicación el principio de no devolución²⁹⁶. Dado el sistema dual operado por Turquía, que distingue la protección internacional de la protección temporal, se establecen diferentes acuerdos de recepción para los solicitantes de protección internacional y las personas bajo protección temporal. Si bien una pequeña fracción de la población de beneficiarios de protección temporal sigue estando

²⁹² Artículo 10 del RPT.

²⁹³ Decreto presidencial número 4 de 15 de julio de 2018.

²⁹⁴ Artículo 12 del Régimen de Protección Temporal.

²⁹⁵ Distribución de los refugiados sirios en Turquía bajo Protección Temporal de los años 2012 al 2019 conforme a los datos ofrecidos por la Dirección General de Migraciones en Turquía.

²⁹⁶ La derogación del principio de no devolución por motivos de orden público, seguridad y el terrorismo, introducido mediante el Decreto de Emergencia de octubre de 2016, se consolidó por la ley de febrero de 2018. Desde la entrada en vigor del Decreto hasta junio de 2018, el Tribunal Constitucional de Turquía recibió 866 solicitudes individuales con solicitudes de medidas provisionales contra la deportación. De ellos, la Corte otorgó medidas provisionales en 784 casos. El Tribunal Constitucional ha seguido otorgando medidas provisionales para prevenir la deportación de personas en casos relacionados con el orden público o la seguridad, aunque a menudo solo son válidos durante cortos periodos de tiempo.

albergada en centros de alojamiento temporal, la gran mayoría tiene que asegurar su propio alojamiento, similar a los solicitantes de protección internacional.

3. El estatus concedido a los refugiados sirios en Turquía a través del Régimen de Protección Temporal (RPT).

Los refugiados sirios en Turquía son beneficiarios del Régimen de Protección Temporal, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del RPT de 22 de octubre de 2014²⁹⁷, en virtud del cual, *"los ciudadanos sirios, apátridas y refugiados que han llegado a Turquía, ya sea individualmente o como parte de un movimiento masivo de personas, debido a eventos que se desarrollen en Siria, son elegibles para la protección temporal en el país"*.

En su articulado también se establece una fecha límite para fines de inclusión en el Régimen de Protección Temporal. Dispone que todos aquellos ciudadanos sirios que han realizado su ingreso en Turquía con fecha posterior al 28 de abril de 2011, deben ser registrados exclusivamente en el marco del Régimen de Protección Temporal y como tales, no podrán realizar una petición independiente y por separado de la Protección Internacional. Para todos aquellos que llegaron a Turquía antes del 28 de abril de 2011 y que ya habían presentado una solicitud de protección internacional se les dio la opción de elegir entre permanecer dentro del marco del procedimiento de protección internacional o beneficiarse de una protección temporal. Sin embargo, el número de ciudadanos sirios afectados por esta disposición es muy limitado, ya que la población de solicitantes de asilo sirios en Turquía a principios de 2011 era muy reducida²⁹⁸.

La formulación del artículo 1 del RPT, parece indicar que además de los ciudadanos sirios, también los apátridas originarios de Siria, incluidos los miembros de la importante población palestina apátrida que residían en Siria en el

²⁹⁷ Régimen de Protección Temporal de 22 de octubre de 2014, publicado en el Boletín Oficial de la República de Turquía nº29153, de conformidad con el artículo 91 de la Ley de Extranjería y Protección Internacional nº 6458 y el Decreto nº 2014/6883 de 13 de octubre de 2014.

²⁹⁸ Con fecha 31 de diciembre de 2010, sólo 224 sirios estaban registrados ante las autoridades turcas y ACNUR como solicitantes de asilo. ACNUR. Diciembre 2015.

momento del inicio del conflicto en 2011, están cubiertos por el RPT. La práctica es coherente con esta interpretación, ya que los palestinos apátridas de Siria están registrados como beneficiarios de la protección temporal²⁹⁹.

La interpretación del TPR provisional en su artículo 1 contiene una disposición relativa a las personas que "*llegan a nuestras fronteras*" o "*han cruzado nuestras fronteras*", ya sea "*individualmente*" o "*como parte de un movimiento masivo de personas*", es decir, no se reconoce la protección para aquellos sirios que ingresen en Turquía desde un tercer país, ya sea por tierra mar o aire.

Por tanto, la imposición de requisitos de visado para las personas que llegan por mar o aire se ha combinado con la aplicación estricta del artículo 1 del TPR provisional. En consecuencia, la DGMM solo admite dentro del Régimen de Protección Temporal a sirios que llegan directamente desde Siria³⁰⁰. Los que llegan a través de un tercer país están excluidos del RPT, aunque siguiendo el articulado contenido en la ley se les debería permitir solicitar protección internacional a pesar de no haberse registrado en la práctica. Esto incluye a los ciudadanos sirios que pueden llegar a través de otro país, incluso si los miembros de su familia en Turquía ya se benefician de la protección temporal³⁰¹.

En relación a los registros de protección temporal, el procedimiento, anteriormente realizado por la DGMM y ACNUR han cambiado desde que éste último anunció el 10 de septiembre de 2018 la finalización de sus actividades de registro de refugiados sirios en Turquía, como consecuencia de un flujo migratorio sirio controlado y decreciente en el tiempo. Las solicitudes de protección temporal se registran ahora por el PDMM (Subdirecciones Generales de Migración) en cualquiera de las 81 provincias de Turquía. ACNUR³⁰² y su asociado en el registro y la implementación, la Asociación para la Solidaridad con Solicitantes de Asilo y Migrantes (SGDD-ASAM, por sus siglas en turco), mantienen tan solo un acuerdo

²⁹⁹ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Andara en marzo de 2019.

³⁰⁰ KIVILCIM, Z. (2016). *Lesbian, gay, bisexual and transsexual* (LGBT) Syrian refugees in Turkey. Istanbul.

³⁰¹ Información proporcionada por Médicos del Mundo Turquía (DDD), en marzo de 2019.

³⁰² UNHCR, *Turkey: Operational Update 2018 Highlights*, disponible en, <https://bit.ly/2Cr3tBB>.

de contacto con las autoridades firmado en 2016 y cuya entrada en vigor tuvo lugar 1 de julio de 2018³⁰³.

Para realizar el registro de los refugiados sirios en Turquía, la DGMM recopila datos biométricos, incluidas las huellas digitales y los incluye, para cada beneficiario, en el Sistema de Gestión de Archivos Electrónicos de la Agencia llamado (Göç-Net, por sus siglas en turco). La base de datos de Göç-Net es un portal interno solo disponible para el personal de DGMM que pretende facilitar los procedimientos de registro³⁰⁴. El Artículo 8 del RPT establece disposiciones para la exclusión de personas de la protección temporal sin designar un procedimiento para la evaluación de la exclusión, si bien, conforme al artículo 22 RPT, se ordena no expedirles la Tarjeta de Identificación de Protección Temporal.

Cabe señalar, sin embargo, que ciertas categorías de grupos vulnerables reciben una Tarjeta de Identificación de Protección Temporal sin esperar el período de 30 días de preinscripción. Esto incluye niños de 0 a 12 años, personas necesitadas de atención médica urgente, mujeres embarazadas, ancianos y niños no acompañados³⁰⁵. En la práctica, las personas con necesidades especiales, como las personas con problemas de salud o las mujeres en etapas avanzadas del embarazo, se benefician de la prioritización en el procedimiento de registro.

La concesión de beneficiario de Protección Temporal está limitada en el tiempo y no se reconoce en el largo plazo. Una vez realizado el registro, estarán bajo el amparo del Régimen de Protección Temporal, entregándoles las citadas tarjetas identificativas que les dará derecho a estar en el país³⁰⁶ por un tiempo limitado y sin que, en todo caso, pueda entenderse como un substitutivo del permiso de residencia.

Conforme a la regulación del RPT, se incluyen seis tipos diferentes de permiso de

³⁰³ UNHCR, *Turkey: Operational Update 2018 Highlights*, disponible en, <https://bit.ly/2Cr3tBB>.

³⁰⁴ Información proporcionada por la Dirección Provincial de Migraciones de Izmir en diciembre de 2017.

³⁰⁵ Circular de la DGMM 2017/10 de 29 de noviembre de 2017, sobre los principios y procedimientos de los extranjeros bajo protección temporal.

³⁰⁶ Artículo 25 del RPT.

residencia: a corto plazo, a largo plazo, de familia, estudiantes, humanitarios y víctimas del tráfico. Para que un ciudadano extranjero pueda solicitar y obtener un permiso de residencia después de su llegada a Turquía, él o ella debe haber ingresado legalmente al país con un pasaporte válido ya sea sobre la base de una visa de corta estancia o por motivos de exención de visa. Sin embargo, desde 2016, Turquía ya no permite la entrada sin visado a ciudadanos sirios. Uno de los problemas con los que se encuentran los titulares de permisos de residencia sirios es que cuando el período de validez de su pasaporte vence y, en general, no logran su prórroga, ya no son elegibles para una extensión de su permiso de residencia.

Sin embargo, se les informa sobre el trámite a solicitar en el Consulado de Siria en Estambul³⁰⁷. En algunos casos, el PDMM ha referido a estas personas para que les sean concedidas visas de corto plazo y luego un permiso de residencia, también limitados en el tiempo^{308/309}.

Conforme al artículos 42 a 48 del RPT, el estado de protección temporal cesará para un beneficiario sirio en particular cuando deje Turquía voluntariamente, inicie su protección a través de un tercer país o sea admitido en otro Estado por razones humanitarias o de reasentamiento.

El retorno voluntario se ha convertido en un tema prominente en el sistema de protección temporal en 2018. El Ministro de Justicia ha declarado recientemente que 315,000 ciudadanos sirios han dejado Turquía para regresar a Siria³¹⁰, en 2018. Sin embargo, esta declaración debe leerse con cautela con respecto a la voluntariedad de los retornos a Siria y el reingreso a Turquía de personas que han viajado a Siria. El RPT no especifica como se evaluará el criterio de cese de la salida voluntaria de Turquía. En todo caso, Turquía no aceptará el retorno de estas personas hasta pasados 5 años. Sin embargo, se establece una excepción según la

³⁰⁷ Información del SGDD-ASAM, febrero de 2018.

³⁰⁸ *Ídem*.

³⁰⁹ Información obtenida del Ilustre Colegio de Abogados de Izmir en marzo del 2019.

³¹⁰ Hürriyet, 'Adalet Bakanı Gül: 315 bin Suriyeli memleketine döndü', 2 March 2019, available in Turkish at: <https://bit.ly/2Ybg71a>. See also Hürriyet, 'Cumhurbaşkanı Başdanışmanı Aybet: Doğu illerindeki Suriyeliler dönmek istiyor. 24 de febrero de 2019, disponible en turco, <https://bit.ly/2JrTphH>, stating that Syrians in border provinces are willing to repatriate.

circular emitida por el DGMM del 7 de enero de 2019 se aclara que las personas que regresan a Turquía a partir del 1 de enero de 2019 y aunque hayan firmado el documento de devolución voluntaria, podrán volver a acceder a los servicios, cuando se trate de mujeres embarazadas, personas de edad avanzada y los niños³¹¹. La admisión al estatus del RPT de personas que previamente fueron beneficiarios, es evaluada de manera individual por la DGMM³¹², siendo el organismo competente para otorgar o denegar el acceso renovado al estado de protección temporal en su regreso a Turquía³¹³.

En la práctica, cuando un beneficiario de protección temporal indica su intención de regresar a Siria, es entrevistado por un panel integrado por la DGMM, el ACNUR³¹⁴ y la sociedad civil; El panel evalúa si el retorno es de hecho voluntario y las razones subyacentes detrás de él. Los casos de retorno a menudo están relacionados con personas que tienen propiedades o un trabajo en Siria³¹⁵.

La Presidencia tiene por tanto, la facultad discrecional de ordenar "*limitaciones*" o la "*suspensión*" de las medidas de protección temporal vigentes "*en caso de circunstancias que amenacen la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública y la salud pública*", incluida la posibilidad de la imposición de "medidas adicionales relacionadas con el movimiento masivo de personas a lo largo de la frontera de Turquía o más allá de la frontera de Turquía"³¹⁶. Esta formulación parece indicar que el gobierno turco puede optar por sellar las fronteras de Turquía a las personas que buscan protección temporal en Turquía, ya sea por un período específico o por tiempo indefinido, cuando las consideraciones de seguridad nacional, orden público, seguridad pública y salud pública así lo exijan.

³¹¹ La DGMM emitió una Circular el 7 de enero de 2019, en la que se ordenaba a las PDMM la autorización del regreso a Turquía, aún después de haber firmado el "documento de devolución voluntaria", de mujeres embarazadas, ancianos y niños. Country Report Turkey, enero 2019.

³¹² Artículo 13 del RPT.

³¹³ DGMM, *Return statistics*, disponible en <http://bit.ly/2AMi7g5>.

³¹⁴ ACNUR ha participado en las entrevistas de repatriación voluntaria de 10,395 familias en el 2018, en las PDMM de Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa, Kilis, Kahramanmaraş, Osmaniye, Ankara e Izmir

³¹⁵ Información obtenida de Amnistía Internacional en Turquía, en febrero de 2019.

³¹⁶ Artículo 17.2 del RPT.

El acceso a través de la frontera terrestre turco-siria ha sido limitado a través de diferentes restricciones. Turquía completó la construcción de un muro de hormigón de 764 km en su frontera con Siria en junio de 2018 y ha instalado cámaras y sistemas de iluminación en algunas de sus partes³¹⁷. El muro se extiende a lo largo de las provincias fronterizas de Gaziantep, Kilis, Hatay, Mardin y Şırnak. Human Rights Watch informa que la frontera turco-siria está "*efectivamente cerrada a los nuevos solicitantes de asilo*"³¹⁸. El 5 de marzo de 2019, sin embargo, Turquía anunció la apertura del punto fronterizo Hatay-Afrín.³¹⁹ Según las estadísticas disponibles, las Fuerzas Armadas han detenido a por lo menos 224,358 individuos que intentan cruzar irregularmente la frontera siria solo en 2018³²⁰.

La cuestión de la cesación también ha surgido en el contexto de la readmisión de ciudadanos sirios de Grecia a Turquía en el marco de la declaración UE-Turquía³²¹. El 5 de abril de 2016 se introdujo una enmienda al RPT para aclarar que los ciudadanos sirios, que ingresaron a Turquía después del 28 de abril de 2011 y que transitaron de manera irregular a las islas del Egeo después del 20 de marzo de 2016, "*pueden recibir protección temporal*"³²². Conforme a los datos ofrecidos por ACNUR (Grecia) el 4 de junio de 2019, el número de retornos de refugiados sirios a Turquía procedentes de Grecia, ha sido de 341.

En relación a la protección de los menores sirios no acompañados que accedan a Turquía, el Artículo 66 del LEPI ordena que se respete el principio de "*interés superior del niño*" en todas las decisiones. Mientras que los menores de 16 años deben ser ubicados en refugios para niños y otros locales bajo la autoridad del

³¹⁷ Daily Sabah, 'Turkey finishes construction of 764-km security wall on Syria border', 9 de junio de 2018, disponible en, <https://bit.ly/2l2bOD0>; Hürriyet, 'Turkey improves border security with smart system', 6 January 2019, available at: <https://bit.ly/2EqALRx>.

³¹⁸ Human Rights Watch, *World Report 2019: Turkey*, disponible en at: <https://bit.ly/2W2P1bl>.

³¹⁹ Middle East Monitor, 'Turkey to open border gate with Syria's Afrin next week – minister', 5 March 2019, disponible en, <https://bit.ly/2ukw1s9>.

³²⁰ International Crisis Group, *Mitigating Risks for Syrian Refugee Youth in Turkey's Şanlıurfa*, February 2019, disponible en, <https://bit.ly/2tSkVdX>, 5-6.

³²¹ *Returns from Greece to Turkey. In the framework of the UE – TUR Statement*. UNHCR Greece. Return Trend May 2018 – May 2019. Publicado el 4 de junio de 2019. Número total de retornos de refugiados sirios a Turquía: 341.

³²² Artículo 1.6 del RPT, conforme a la regulación del artículo 1 del Decreto 2016/8722 de 5 de abril de 2016.

Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales³²³. Los mayores de 16 años también pueden ser alojados en los centros de Recepción y Alojamiento. La reubicación de niños de entre 16 y 18 años en las instalaciones del Ministerio sigue siendo una problemática en algunas partes de Turquía.

³²³ STRASSER, S., TIBET, E.E. (2019). The border event in the everyday: hope and constraints in the lives of young unaccompanied asylum seekers in Turkey. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

PARTE III. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y DE EMPLEO IMPLEMENTADAS BAJO EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL (2011-2019).

CAPÍTULO V: POLÍTICAS SOCIALES IMPLEMENTADAS.

1. Introducción.

La evolución de los discursos y las políticas de integración de los refugiados sirios en Turquía, han variado con el transcurso de los años adaptándose desde lo que se entendió como una temporalidad inicial a una extensión que a día de hoy, sigue sin conocerse. Durante los primeros años de la guerra en Siria (2011-2014), las autoridades y los propios refugiados sirios consideraron la crisis como un problema a corto plazo. Las políticas sociales se establecieron para satisfacer las necesidades temporales como el alojamiento, la nutrición y la salud.

En el segundo periodo (2014-2019), la protección social ha cobrado protagonismo y los actores se centran en el acceso a los medios de vida y al mercado laboral, como las principales preocupaciones³²⁴. Varios son los actores responsables de la prestación de servicios y actividades destinadas a promover la integración de los beneficiarios de la protección temporal en Turquía, en el contexto de un reconocimiento creciente de sus perspectivas de asentamiento a largo plazo en el país³²⁵. La DGMM y en especial, las PDGMM, ostentan un papel fundamental en el apoyo a la integración, a falta de medidas de un Plan Nacional de Integración que conduce a la fragmentación y a la falta de coordinación en el área de la integración.

Debido a la extensión en el tiempo de la crisis y a la falta de previsión de su finalización en el corto plazo, la población refugiada siria establecida al comienzo en las ciudades fronterizas y en el sureste de Anatolia, ha emigrado a las ciudades industrializadas donde el mercado laboral era más activo. A día de hoy, solo

³²⁴ SGDD-ASAM and UN WOMEN. (2018). *Needs assessment of Syrian women and girls under temporary protection status in Turkey*. Disponible en, <https://bit.ly/2z8zb5k>, 65.

³²⁵ Turkish National Police Academy. (2017). *Mass immigration and Syrians in Turkey* (p.21).

Estambul alberga a más de medio millón de refugiados sirios. Los intereses que han facilitado el desplazamiento de los refugiados sirios dentro de Turquía, han sido la participación en oportunidades educativas, las necesidades especiales de mujeres y niños, el matrimonio infantil, el trabajo infantil y los problemas de personas con enfermedades crónicas, discapacitados y ancianos.

2. Las políticas sociales bajo el amparo del Régimen de Protección Temporal.

2.1. La concesión de la ciudadanía turca.

El Ministro del Interior turco declaró en enero de 2019 la presencia de 53,099 sirios naturalizados en Turquía. La cifra aumentó a 79,894 en marzo de 2019³²⁶. Es decir, de los más de 3.6 millones de sirios registrados en Turquía, un 2.2% tienen reconocida la nacionalidad turca y un 97.8% están bajo protección temporal. Esta cifra no incluye a las personas que llegaron con permisos de residencia con anterioridad al 2011³²⁷.

La concesión de la ciudadanía turca tiene diferentes acepciones dependiendo del estado-nación de aplicación³²⁸. Para algunos la ciudadanía representa la piedra angular de los procesos de integración³²⁹, y para otros es un medio importante para asegurar la plena inclusión en la sociedad receptora³³⁰. La definición de ciudadanía es la de un estado legal formal que vincula a las personas con un estado u otra entidad política establecida, un conjunto de derechos y deberes legales asociados con el estado, incluidas las libertades civiles, los derechos a la representación democrática y los derechos sociales a la educación, la atención de la salud y la protección contra riesgos de pobreza, un conjunto de responsabilidades, virtudes y prácticas que apoyan el autogobierno democrático y

³²⁶ DERNEĞİ, M. (2019). *Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Mart 2019*. Disponible en turco en <https://bit.ly/2FycEVd>.

³²⁷ Haberturk, 'Bakan Soylu: 53 bin 99 Suriyeli oy kullanacak'. 19 enero de 2019, disponible en turco en <https://bit.ly/2YcMBb5>.

³²⁸ JOPPKE, 2007, p. 37.

³²⁹ AGER y STRANG, 2008.

³³⁰ MASSEY y BARTLEY, 2005.

una identidad colectiva que se puede compartir a través de distinciones de clase, raza, género, religión, origen étnico o forma de vida³³¹.

A través de las disposiciones contenidas en la Ley de Ciudadanía de 1928 (núm. 1312), la Ley de Liquidación (de 1934, núm. 2510) y la Ley de la Ciudadanía de 1964 (núm. 403), se crea una opción de naturalización para los ciudadanos extranjeros que cumplan con ciertos criterios.

El 12 de diciembre de 2016, otra enmienda a la Ley de la Ciudadanía turca fue aprobada por el Consejo de Ministros y firmada por el Presidente (Número de decisión: 2016/9601). En términos generales la concesión de la ciudadanía en Turquía se puede otorgar mediante: (a) el procedimiento normal, después de 5 años de residencia; (b) por el matrimonio con un ciudadano turco; o (c) a través del procedimiento de circunstancias excepcionales.

En relación a la naturalización u otorgamiento de la nacionalidad turca, de conformidad con el procedimiento normal, todo extranjero debe tener un permiso de residencia válido en Turquía de 5 años. El extranjero con un permiso de residencia válido no debe salir de Turquía más de 180 días durante el período de residencia de 5 años. Si se excede este período, se reinicia el período de 5 años. El tiempo durante el cual el refugiados sirios permanecen bajo el amparo de la protección temporal no es tenido para cumplir con el requisito legal de residencia ininterrumpida de los cinco años.

Después de la finalización de 5 años, no es posible adquirir directamente la ciudadanía. Primero, el Comité de Ciudadanía hace una evaluación de la situación económica y la cohesión social del solicitante. Posteriormente, la policía local y la Organización Nacional de Inteligencia realizan los controles de seguridad y la información recopilada se envía a la Dirección General de Ciudadanía del Ministerio del Interior. Si no se plantean problemas al final de la investigación de seguridad, el solicitante adquiere la ciudadanía turca a propuesta de la Dirección

³³¹ BAUBÖCK, 2008, p. 3.

General de Ciudadanía del Ministerio del Interior a través de la aprobación del Ministro del Interior.

De acuerdo con la Ley de Ciudadanía (No. 5901), trascurridos tres años del matrimonio celebrado con un ciudadano turco, concede la ciudadanía. Esta ley niega la ciudadanía a los refugiados y solicitantes de asilo que permanecen en Turquía ilegalmente. En general, los refugiados en Turquía son vistos como huéspedes temporales que deben regresar a sus países de origen cuando las razones que ocasionaron el desplazamiento concluyan.

Actualmente, se está llevando a cabo un proceso en el marco de la ciudadanía en circunstancias excepcionales para otorgar la ciudadanía turca a los inversores extranjeros y así garantizar el flujo de capital en Turquía³³². Estos criterios se describen con detalle en el artículo 12 (párrafo 1.b): 1) realizar una inversión de capital de al menos dos millones de dólares en Turquía; 2) comprar bienes inmuebles por valor de al menos un millón de dólares; 3) conseguir empleo para al menos 100 trabajadores; 4) tener al menos tres millones de USD o depósitos equivalentes en bancos turcos, siempre que no haya retiros durante al menos tres años; y 5) mantener bonos y bonos del gobierno que equivalgan al menos a tres millones de USD durante tres años.

Además de los criterios de inversión y capital, la adquisición de la ciudadanía excepcional se pondrá a disposición de aquellos que se quedan en el país legalmente y ya han contribuido y/o tienen el potencial de contribuir a la sociedad turca en los campos de la ciencia, la economía, la sociedad, los deportes, la cultura y las artes. La adquisición de la nacionalidad turca es la vía utilizada para la incorporación de nacionales a través de circunstancias excepcionales como lo son los ciudadanos sirios bajo el régimen de protección temporal. Suelen ser sirios que aportan competencias industriales o contribuyen al progreso científico, económico, cultural, social y deportivo de Turquía, sin serles requeridos la

³³² Grand National Assembly, Göç ve Uyum Raporu, March 2018.

residencia ni cualquier otro tipo de condiciones temporales³³³.

En general y como está sucediendo en la mayoría de países de acogida, sean o no fronterizos, la ciudadanía se otorga a sirios altamente cualificados, así como a sus familias³³⁴.

A pesar de estas iniciativas, la mayoría de los sirios no son elegibles para la naturalización en las circunstancias excepcionales mencionadas anteriormente³³⁵. Los criterios para la naturalización no se aplican de manera consistente, mientras que la duración del proceso también varía en función de la región en la que se realice la solicitud. En Hatay, el proceso suele llevar meses, mientras que en Gaziantep pueden tardar años.

Por su parte, los niños no acompañados alojados en refugios de protección infantil reciben la ciudadanía si se establece que no tienen parientes en Turquía³³⁶. La situación legal de los niños nacidos en Turquía se analizó en un informe de 2018 de la Comisión de Derechos de los Refugiados de la Gran Asamblea Nacional³³⁷. Según el informe, hasta 276,000 niños nacidos en Turquía son apátridas ya que no tienen documentos de identificación sirios ni turcos³³⁸. El número de bebés sirios nacidos en Turquía en los últimos ocho años fue de 405,521 hasta noviembre de 2018³³⁹.

El artículo 49 RPT otorga a los beneficiarios de la protección temporal la posibilidad de "*hacer una solicitud*" para la reunificación familiar en Turquía con miembros de la familia fuera de Turquía. Si bien el artículo establece que la DGMM debe "*evaluar dichas solicitudes*", la redacción de esta disposición no indica estrictamente un derecho a la reunificación familiar para los beneficiarios, estando

³³³ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Ankara en enero de 2019.

³³⁴ Refugee Rights Association, February 2019; Istanbul Bar Association, February 2019.

³³⁵ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Ankara en enero de 2019.

³³⁶ Información ofrecida por una ONG establecida en Turquía. Febrero 2019.

³³⁷ Grand National Assembly, Göç ve Uyum Raporu. March 2018.

³³⁸ Hürriyet, 'Meclis'e rapor: Türkiye'nin haymatlosları', 19 January 2018 Disponible en turco en, <http://bit.ly/2DGdCjr>.

³³⁹ Mülteciler Derneği, 'Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Mart 2019', 28 March 2019 Disponible en turco en, <https://bit.ly/2FycEVd>.

sujeto a la discreción de la DGMM.

De acuerdo con el artículo 3 del RPT, el cónyuge, los hijos menores y los hijos adultos dependientes de un beneficiario se definen como miembros de la familia. El artículo también estipula que, en el caso de los niños no acompañados, *“los pasos de unificación familiar se iniciarán sin demora sin que sea necesario que el niño realice una solicitud”*.

En la práctica, Türk Kızılay (Media Luna Roja)³⁴⁰ es el actor principal que trabaja en las solicitudes de reunificación familiar, especialmente la reunificación de niños con sus familias en Turquía, mientras que AFAD gestiona las solicitudes de reunificación familiar en las regiones fronterizas. Según sus estadísticas, Türk Kızılay ha recibido 540 solicitudes de reunificación familiar hasta la fecha, la mayoría de las cuales provienen de familias sirias³⁴¹. Se han realizado 16 reunificaciones en Turquía mediante verificaciones de información y controles en el país de origen. En 2017, el derecho a la reunificación familiar se suspendió casi por completo en Turquía. Según las observaciones de los abogados, el PDMM no permitía a los beneficiarios de protección temporal solicitar la reunificación familiar, a menos que el beneficiario hubiera sido aceptado para el reasentamiento en otro país y la familia se uniera a él antes de la partida³⁴². Este problema parece haber sido resuelto en 2018.

El cambio en las políticas sobre la ciudadanía son consecuencia directa de los flujos migratorios directos y del entendimiento sobre la no condición de *“invitados”* dado que, en vista de la extensión en el tiempo de la crisis, la mayoría de los refugiados sirios permanecerán en Turquía en el largo plazo sino de forma permanente. Los criterios de capital cultural y económico están en línea con las demandas de la economía global y las políticas de migración selectiva, dando prioridad a los refugiados sirios con competencias, algo que también satisface la demanda doméstica de mano de obra cualificada. Los motivos también responden a razones

³⁴⁰ <https://www.kizilay.org.tr>

³⁴¹ Información ofrecida por la Media Luna Roja (Türk Kızılay). Mayo 2019.

³⁴² Información ofrecida por el Colegio de abogados de Antakya en febrero de 2018.

demográficas como la disminución de la población en Turquía, necesitado de más población joven. Es decir, el gobierno turco está atendiendo a preocupaciones sociales, políticas y demográficas.

La obtención de la ciudadanía para los refugiados está asociada con la seguridad y la garantía de un futuro mejor³⁴³. En consecuencia, la adquisición de la ciudadanía turca es importante para muchos sirios, no solo para alcanzar la seguridad³⁴⁴, sino también para tener acceso a más oportunidades legales de empleo, ser aceptado por la sociedad en general y por supuesto como una herramienta esencial para la integración.

Los refugiados sirios con frecuencia también optan por la doble ciudadanía turca-siria o la ciudadanía transnacional, principalmente para obtener los derechos y retener los privilegios de ambos contextos. Conforme a los datos empíricos, los refugiados sirios en Turquía están a favor de la doble ciudadanía debido al acceso en el aumento de la movilidad, las opciones de jubilación y las oportunidades de negocios en los dos países, protegiendo así sus derechos civiles, políticos y económicos. A través del uso de diferentes regulaciones, los organismos políticos siempre han tratado de determinar quiénes pueden ser incluidos como ciudadanos y quiénes deberían ser excluidos³⁴⁵. Los cambios en las políticas reflejan aún más la necesidad de conciliar la integración de la población siria con la facilidad de su aceptación por parte de la sociedad de acogida en medio de las crecientes tensiones en muchas ciudades importantes de Turquía. Se presenta como la alternativa a la cohesión social. Sin embargo, según lo declarado por Heyman, *"la ciudadanía no solo es inclusiva sino también exclusiva, dando lugar a los límites sociales"* (2018, p. 46).

Cabría preguntarnos por tanto si otorgar la ciudadanía asegurará la integración de los sirios en la sociedad turca. Existe evidencia de que los individuos más capacitados y educados tienen mayores posibilidades culturales y sociales de

³⁴³ STEWART & MULVEY (2014), p. 1033.

³⁴⁴ GIDDENS, 1991.

³⁴⁵ HEYMAN (2018), p. 45.

integrarse. También conocen de forma más certera el modo de hacer valer sus derechos. Pero, como hemos visto en el Reino Unido, Francia, Bélgica y Alemania, la ciudadanía por sí sola no es suficiente para fomentar la integración o eliminar la discriminación y la exclusión social en la sociedad. Se necesitan urgentemente políticas de integración para refugiados y nativos, además de un gobierno eficaz en la gestión de la migración y la provisión de asistencia financiera directa a las administraciones locales que han demostrado desempeñar un papel fundamental en la integración.

Está claro que no se puede esperar que Turquía otorgue la ciudadanía a todos los refugiados sirios que viven en Turquía. Sin embargo, la concesión de la residencia permanente podría ser una forma de asegurar la inclusión social, algo que no se contempla en las disposiciones contenidas en el Régimen de Protección Temporal, sujeta en todo caso, a la finalización del conflicto sirio. En cualquier caso, se necesita una política de integración bien estructurada para salvaguardar los derechos otorgados a los refugiados implementada de forma plena. De lo contrario, los problemas sociales actuales y el resentimiento continuo hacia los sirios se acelerará. A medida que escribimos este artículo, un Plan Nacional de Integración está en marcha y se espera que cubra áreas importantes como el empleo, la educación, la atención médica y la eliminación de la discriminación³⁴⁶.

2.2. El permiso de residencia.

Conforme a los datos ofrecidos por la DGMM, el número total de permisos de residencia concedidos en Turquía para el año 2018, fue de 856.470 y desde el 1 de enero al 15 de mayo de 2019, se han concedido, 975.472, lo que implica un significativo aumento³⁴⁷.

Según la LEPI, los extranjeros que buscan una estancia legal en Turquía deben obtener un permiso de residencia. Existen 6 tipos de permisos de residencia

³⁴⁶ Entrevista personal realizada en Ankara, el 7 de diciembre de 2018, con la DGMM.

³⁴⁷ Véase, http://www.goc.gov.tr/icerik6/residence-permits_915_1024_4745_icerik

disponibles para los ciudadanos extranjeros³⁴⁸, en función del tiempo, permisos de residencia de corto plazo o largo plazo, permisos de residencia por circunstancias familiares, permisos de trabajo para estudiantes, trabajadores humanitarios o víctimas de tráfico humano³⁴⁹.

El LEPI no prevé la concesión de permisos de residencia ni a los titulares del estatuto de protección internacional ni a los beneficiarios de la protección temporal. Por tanto, ni el Documento de Identificación del Titular de Estatuto de Protección Internacional expedido ni el Documento de Identificación de Protección Temporal son suficientes como "*permisos de residencia*".

En cambio, la ley identifica que estas categorías de ciudadanos extranjeros están "*exentas del requisito de permiso de residencia*" que se aplican a otras categorías de ciudadanos extranjeros³⁵⁰ y se prevé que permanecerán en Turquía sobre la base de los registros realizados. El documento de identificación del titular del estatuto de protección internacional y del estatuto de protección temporal "*sustituirá un permiso de residencia*"³⁵¹.

Sin embargo, existen diferencias en los documentos otorgados según el estado de protección recibido por un beneficiario. Mientras que a los refugiados se les otorga un Documento de identificación de titular de estatus de protección internacional con un período de validez de 3 años³⁵², a los refugiados condicionales y beneficiarios de protección subsidiaria se les expide un documento válido por 1 año³⁵³. En el caso de los beneficiarios de la protección temporal, la validez está limitada a la duración del conflicto en Siria y en todo caso, a la discreción de la Presidencia a quien, en última instancia, corresponde la decisión.

Dicho esto, la Ley sobre los Permisos de Residencia parece ignorar las reglas

³⁴⁸ Artículo 31.1. de la LEPI.

³⁴⁹ Página web oficial de la DGMM. http://www.goc.gov.tr/icerik6/residence-permit-types_917_1060_8865_icerik

³⁵⁰ Artículo 20.1.g. de la LEPI, artículos 83 y artículo 93.2.

³⁵¹ Artículo 83.3 de la LEPI.

³⁵² Artículo 83.1 de la LEPI.

³⁵³ Artículo 83(2) de la LEPI.

establecidas en el Artículo 83 de la LEPI, en la medida que la concesión de la protección temporal tiene validez siempre que la persona beneficiaria permanezca en el Estado³⁵⁴. La discreción de rescindir un Documento de identificación de titular de estado de protección temporal y, por lo tanto, la duración real de la estancia legal otorgada se deja a la discreción de la DGMM, organismo dependiente de la Presidencia, desde julio de 2018.

Por otro lado, desde el punto de vista de un beneficiario de protección temporal, para cumplir con el requisito de residencia legal ininterrumpida de 5 años para la naturalización, el marco legislativo en Turquía no ofrece a los titulares ninguna posibilidad de integración legal en el largo plazo.

Este enfoque adoptado en el Ley de Permisos de Residencia y reforzado por la LEPI debe interpretarse como una extensión de la política de "*limitación geográfica*" del Gobierno de Turquía en relación con sus obligaciones en virtud de la Convención de Refugiados de 1951.

El marco de protección temporal establecido por el Régimen de Protección Temporal (RPT), ante todo, proporciona un estatus legal interno a los beneficiarios conforme al cual se les concede estancia legal en Turquía protegiéndoles contra el castigo de acceso y/o establecimiento ilegal en el país, protegiéndoles contra la devolución³⁵⁵. La decisión de la Presidencia sobre la declaración de protección temporal puede contener la implementación de medidas de protección temporal en una región específica dentro de Turquía en lugar de la implementación en todo el país³⁵⁶. La Presidencia tiene la autoridad de ordenar limitaciones vigentes para las medidas de protección temporal o la suspensión de las medidas existentes. por un período específico o indefinidamente, "*en el caso de circunstancias que amenacen la seguridad nacional, el orden público, y la salud pública*"³⁵⁷.

³⁵⁴ Artículo 93(1) del RPT.

³⁵⁵ Artículo 5, 6 y 25 del RPT.

³⁵⁶ Artículo 10.1.c del RPT.

³⁵⁷ Artículo 15.1 del RPT.

El RPT establece un procedimiento de registro y prevé la emisión de documentos de identificación de protección temporal (Geçici Koruma Kimlik Belgesi) a los beneficiarios en el momento del registro³⁵⁸. El Documento de Identificación de Protección Temporal es el soporte legal que confirma el estado de la persona en cuestión como beneficiario de la protección temporal. A finales de 2018 se completó un proceso de verificación y actualización de datos de sirios bajo protección temporal, en estrecha cooperación con el ACNUR³⁵⁹, quien informó sobre la verificación del 96%³⁶⁰, motivo de éxito tras el cual, el 10 de septiembre de 2018, ACNUR comunicó la cesación de las actividades de registro en Turquía, realizándose de forma exclusiva por la DGMM. De acuerdo con lo dispuesto por los ministerios, el 50%-60% de los beneficiarios de protección temporal están en las regiones de Estambul, Sanliurfa y Hatay.

El artículo 25 del TPR excluye explícitamente a los beneficiarios de la protección temporal de la posibilidad de integración legal a largo plazo en Turquía. De acuerdo con el Artículo 25 del TRP y los artículos 42 y 43 de la LEPI, el Documento de Identificación de Protección Temporal expedido a los beneficiarios no sirve como permiso de residencia como tal y no puede conducir a un "*permiso de residencia a largo plazo*" en Turquía.

El artículo 33 del TPR también estipula que los beneficiarios de la protección temporal están "*obligados a cumplir con los requisitos administrativos*". Entre otros requisitos, pueden estar "obligados a residir en la provincia asignada, centro de alojamiento temporal u otro *lugar*" y cumplir con los "*requisitos de informe según lo determinado por las gobernaciones provinciales*". Esta disposición autoriza claramente a la DGMM a limitar la libertad de movimiento de los beneficiarios de la protección temporal a una provincia en particular, a un campamento en particular u otro lugar.

³⁵⁸ Artículo 21 del RPT.

³⁵⁹ DGMM, '*Türkiye'de Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Yabancıların Kişisel Verilerinin Doğrulanması*', 22 March 2018. Disponible en turco en, <https://bit.ly/2pIttBt>.

³⁶⁰ UNHCR, *Turkey: Operational Update 2018 Highlights*. Disponible en, <https://bit.ly/2Cr3tBB>.

Sin embargo, no fue hasta agosto de 2015 cuando las autoridades gubernamentales turcas impusieron una instrucción específica para introducir controles y limitaciones en el movimiento de sirios dentro de Turquía. El 29 de agosto de 2015, una circular DGMM ordenó una serie de medidas por parte de las autoridades provinciales para controlar y prevenir el movimiento de sirios dentro de Turquía³⁶¹. Esta medida fue implementada para detener los crecientes cruces marítimos irregulares de ciudadanos sirios a las islas griegas a lo largo de la costa del Egeo. Tras la declaración UE-Turquía, las restricciones de movimiento se han aplicado de manera más estricta con respecto a los beneficiarios de protección temporal³⁶².

La Circular 2017/10 de la DGMM del 29 de noviembre de 2017 especifica que las PDMM pueden introducir medidas sobre los beneficiarios de la protección temporal que deben cumplir mediante la presentación de su firma en las dependencias habilitadas al efecto. El incumplimiento de esta obligación durante tres veces consecutivas sin una excusa válida puede llevar a un retiro y cancelación implícitos del estado de protección temporal "*basado en la ubicación desconocida*" de la persona. Los beneficiarios pueden solicitar un documento de autorización para viajar fuera de la provincia donde están registrados. El documento se emite a discreción de la gobernación competente y no puede exceder los 90 días de duración, sujeto a una posible extensión por otros 15 días. El beneficiario está obligado a notificar su regreso a la provincia asignada.

Sin embargo, los movimientos de los beneficiarios de la protección temporal dentro de Turquía, parecen continuar. Las estadísticas de la DGMM sobre las detenciones por migración irregular no distinguen las entradas irregulares de las salidas irregulares de Turquía, pero indican que la mayoría de las detenciones se producen en las provincias del oeste y sur. A finales de 2018, los refugiados sirios

³⁶¹ Circular de la DGMM número 55327416-000-22771 de 29 de agosto de 2015, "*The Population Movements of Syrians within the Scope of Temporary Protection*".

³⁶² Council of Europe Special Representative for Migration and Refugees, *Report of the fact-finding visit to Turkey*, 10 August 2016, para IV.5.

representaban 34,053 del total de 268,003 de las detenciones realizadas en todo el país³⁶³. La Guardia Costera informó que un total de 26,678 personas fueron detenidas por migración irregular en el mar en 2018, en comparación con 21,937 en 2017 y 37,130 en 2016³⁶⁴.

Dado que el 96% de los sirios bajo protección temporal en Turquía viven dentro de las comunidades de acogida, los municipios se encuentran entre los principales actores para dar respuesta a la crisis de Siria y han desempeñado un papel esencial para satisfacer el aumento de la demanda de servicios. Además de la necesidad de servicios básicos, la presencia de refugiados también ha requerido el desarrollo de medidas para atender sus necesidades sociales y de protección específica, así como el fomento la cohesión social entre las comunidades. Los sirios bajo protección temporal deben comprometerse con la comunidad de acogida a través de procesos participativos y estructuras consultivas a nivel local y municipal, a fin de expresar estas necesidades específicas y fomentar el diálogo con las comunidades de acogida y las autoridades locales³⁶⁵. Los municipios han abordado el impacto del aumento de la población, por el impacto y presión en la infraestructura y accesibilidad a los servicios. Desde 2014, la comunidad internacional a través de los donantes del 3RP han movilizado 53 millones de dólares para apoyar a los municipios, triplicando esta ayuda entre 2016 y 2018 en 8 millones de dólares en 2016 y a 25 millones de dólares para el 2018-2019.

Las mayores demandas de servicios públicos son visibles en todos los sectores. En áreas de alta concentración de sirios bajo protección temporal, como las provincias del sureste el país y Estambul, las necesidades de las personas superan la capacidad de las instituciones para responder a estas necesidades. Esto se debe a menudo a la gran cantidad de personas que necesitan ser atendidas, así como a la falta de capacidad especializada requerida para enfrentar algunas de las vulnerabilidades específicas creadas por el desplazamiento. Las instituciones públicas, por lo tanto, necesitan recursos adicionales para fortalecer su

³⁶³ DGMM, *Irregular migration statistics*. Disponible en <http://bit.ly/2B08chL>.

³⁶⁴ Coast Guard, *Irregular migration statistics*. Disponible en <https://bit.ly/2UbudA9>.

³⁶⁵ 3RP 2019-2020.

infraestructura y experiencia para ajustar sus programas y servicios que respondan a las necesidades específicas de los refugiados sirios.

2.3.El acceso a la vivienda y los medios de subsistencia. La cohesión social.

Con fecha 10 de enero de 2019, la población total de beneficiarios de protección temporal registrados ante las autoridades turcas era de 3.628.180, de los cuales el 4% residían en los Centros de Alojamiento Temporal (CAT, por sus siglas en español), mientras que 3.484.562 residían fuera de los campamentos (96%) habilitados por el gobierno y gestionados por AFAD³⁶⁶. El 98.3% de los refugiados sirios viven en casas alquiladas, con una media de 7 a 10 personas por unidad familiar. Alrededor de un 7% de ellos, residen en viviendas que comparten entre 16 a 20 personas³⁶⁷.

El artículo 37 (1) RPT, modificado en 2018, autoriza a la DGMM a construir campamentos para alojar a los beneficiarios de protección temporal³⁶⁸. Estos campamentos se denominan oficialmente Centros de Alojamiento Temporal³⁶⁹.

Los artículos 23 y 24 del TPR autorizan a la DGMM³⁷⁰ a determinar si un beneficiario de protección temporal será remitido a uno de los campamentos existentes o se le permitirá residir fuera de los campamentos por sus propios medios en una provincia determinada por la DGMM. El artículo 24 TPR autoriza a la DGMM a permitir que los beneficiarios de protección temporal residan fuera del campamento en las provincias que se les asignen. También se compromete a que, fuera de los beneficiarios de protección temporal que viven fuera de los campamentos, aquellos que tienen necesidades financieras puedan ser alojados en otras instalaciones identificadas por la gobernación.

³⁶⁶ Véase en, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0174R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0174R(01))

³⁶⁷ Véase en, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0174R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0174R(01))

³⁶⁸ Artículo 37.3 del RPT conforme a la regulación número 2018/11208.

³⁶⁹ Artículo 3 del RPT.

³⁷⁰ Artículo 121A de la LEPI, desarrollado mediante el artículo 71.e del Decreto 703 de 9 de julio de 2018.

A principios de enero, trece eran los campamentos establecidos a gran escala con un total de 143,558 beneficiarios de protección temporal, repartidos en 8 provincias del sur de Turquía en la región fronteriza de Siria³⁷¹. El coste de operación de los campamentos y la prestación de servicios en ellos es significativo³⁷². El número de centros de alojamiento temporal se ha ido reduciendo a lo largo de los años. En el año 2018 se cerraron seis campamentos: tres en la región de Gaziantep, uno en Mardin, uno en Adiyaman y otro en Şanlıurfa, principalmente debido a restricciones económicas³⁷³. De los 132.990 refugiados alojados en los seis campamentos, aproximadamente 101.000 recibieron asistencia en efectivo y se alquilaron apartamentos en zonas urbanas, mientras que el resto se trasladó a otros centros de alojamiento temporal³⁷⁴.

La reducción del número de los CAT se ha ido realizando gradualmente, como parte de la política de integración y cohesión social entendiendo la autosuficiencia de los refugiados sirios como elemento clave para su cumplimiento. Debido a las restricciones económicas, seis fueron los Centros de Alojamiento Temporal clausurados en el año 2018. A pesar de ello, conforme a lo dispuesto por las autoridades turcas y en previsión del posible nuevo flujo de refugiados sirios que tendrá lugar como consecuencia de las tensiones en la región de Idlib, está previsto establecer un CAT de gran acogida en la localidad de Cilvegözü, (Hatay), cerca de la frontera turca con Siria³⁷⁵. El cierre de los CAT ha sido una medida de reciente aplicación, esperando la visibilidad de sus resultados en un futuro próximo. Es probable que los refugiados sirios que abandonen los CAT se enfrenten a dificultades en materia de acceso a la educación y vivienda en áreas urbanas³⁷⁶.

Más de la mitad de los 3,6 millones de sirios se registraron en 4 de las 81 provincias turcas (Estambul, Şanlıurfa, Hatay y Gaziantep). En el sureste de

³⁷¹ DGMM, *Temporary protection*. Disponible en <http://bit.ly/1Np6Zdd>.

³⁷² Turkish National Police Academy. (2017). *Mass immigration and Syrians in Turkey*. Información proporcionada por Amnistía Internacional en febrero de 2019.

³⁷³ Cumhuriyet, '3.5 milyonu aştı', 22 November 2018, disponible en turco en <https://bit.ly/2FiRR4n>.

³⁷⁴ *Ídem*. UNHCR Turkey: *Operational Update 2018 Highlights*. Disponible en <https://bit.ly/2Cr3tBB>.

³⁷⁵ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Şanlıurfa en febrero de 2019.

³⁷⁶ SGDD-ASAM and UN WOMEN. *Needs assessment of Syrian women and girls under temporary protection status in Turkey*, June 2018. Disponible en <https://bit.ly/2z8zb5k>, 21.

Turquía, más de 1.3 millones de sirios bajo protección temporal están alojados dentro de las comunidades anfitrionas, lo que significa un aumento de un 20% de la población. En algunas provincias turcas como Hatay y Sanlirfa, el número de refugiados sirios es superior al de los ciudadanos turcos. En otras, como en Gaziantep, el número se ha equiparado. El colapso en las infraestructuras de estas regiones es notorio y como ejemplo, se han utilizado 70 mil millones de litros de agua y generado un millón de toneladas de desechos sólidos desde que comenzó la crisis siria. Es fundamental ampliar el apoyo al desarrollo de la infraestructura, del transporte público y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los municipios para planificar y presupuestar estas necesidades³⁷⁷.

Del mismo modo, se estima que entre 300,000 a 400,000 refugiados sirios no registrados viven en centros urbanos³⁷⁸. Si bien Estambul alberga el mayor número de beneficiarios de protección temporal registrados, esto solo corresponde al 3,7% de su población. Por el contrario, los beneficiarios de la protección temporal representan el 21,4% de la población en Gaziantep, el 22,2% en Şanlıurfa, el 27,3% en Hatay y el 82,2% en Kilis³⁷⁹. Aquellos refugiados sirios localizados en zonas rurales como Manisa y Torbalı tienen mayores probabilidades de vivir en alojamientos inadecuados, dado que en su mayoría realizan trabajos de temporada en viviendas que presentan problemas de adecuación en condiciones de vida deficientes. El incremento en los precios de los alquileres se ha producido gradualmente y de forma significativa desde que comenzó la crisis siria en el año 2011.

Una investigación reciente de la Universidad de Gaziantep, basada en una encuesta de 1,824 personas de 129 hogares sirios en Gaziantep, encontró que un promedio de 6.6 personas viven en cada hogar, con el 30% de los hogares encuestados que acogen a más de una familia³⁸⁰. Resultados similares se han publicado en junio de

³⁷⁷ *Multi-sectoral needs assessment of Syrian Refugees in Turkey*, Médecins du Monde, Febrero 2019. Página 30.

³⁷⁸ International Crisis Group, *Turkey's Syrian refugees: Defusing metropolitan tensions*, January 2018. Disponible en <http://bit.ly/2BCrMto>, 17.

³⁷⁹ DGMM, *Temporary protection*. Disponible en <http://bit.ly/1Np6Zdd>.

³⁸⁰ DIKEN. (2018). *'Her iki Suriyeli göçmenden biri ülkesine dönmek istiyor; yüzde 60'ı çalışmıyor*. Disponible en <https://bit.ly/2TZoYn5>.

2018 por SGDD-ASAM y ONU Mujeres en base a una encuesta de 1,230 mujeres. Alrededor de la mitad de las mujeres encuestadas reportaron vivir en hogares con más de siete personas.

El acceso a un alojamiento adecuado y seguro ha sido calificado como una de las prioridades del bienestar de los refugiados sirios. Sin embargo, a menudo se enfrentan a múltiples barreras, como la discriminación, la falta de documentación, la inestabilidad financiera y la precariedad laboral, afectando a su capacidad de encontrar una vivienda adecuada. Los refugiados que residen en áreas urbanas como Izmir (centro), Hatay, Estambul y Gaziantep informaron que las rentas elevadas, y su inseguridad financiera, son la principal limitación para encontrar una vivienda adecuada. Según un informe de la Academia Nacional de Policía, *“sí bien una parte sustancial de los refugiados que residen en casas que alquilan por sus propios medios o con el apoyo de ONGs o ciudadanos individuales, un porcentaje de ellos se queda en barrios desolados de ciudades que fueron evacuadas como parte de proyectos de transformación urbana. Cabe señalar que quienes viven en estos vecindarios lo hacen en circunstancias precarias, careciendo de condiciones de una vivienda saludables. Los refugiados que en su mayoría están en malas condiciones económicas viven en grupos o se ven obligados a vivir en casas de bajo costo e insalubres para reducir sus costes. Los espacios de sus viviendas son en su mayoría apartamentos pequeños, oscuros, húmedos e insalubres al nivel del suelo o del sótano. Las condiciones insalubres de estos apartamentos afectan directamente el estado de salud de los refugiados y por tanto, tiene una enorme afectación en el desarrollo de sus actividades normales.”*³⁸¹.

Las oportunidades de alojamiento seguro para los perjudicados de violencia sexual y de género (SGBV, por sus siglas en inglés) están limitadas para el sexo femenino y masculino de VBG. La falta de servicios para estos colectivos es una brecha abierta que necesita la coordinación y cooperación de las autoridades a nivel nacional y local. Y por supuesto, internacional.

³⁸¹ Turkish National Police Academy, Mass immigration and Syrians in Turkey, November 2017, 20-21.

El nivel de inclusión y la calidad del alojamiento de los beneficiarios de protección temporal varía de una provincia a otra. *"Los sirios con medios o parientes turcos para ayudarlos a comprar una propiedad pueden tener buenos alojamientos, mientras que una gran parte con menos recursos financieros encuentra alojamiento en los sótanos, almacenes y casas de almacenamiento así como en barracas cerradas con cubiertas de plástico o nylon"*³⁸². Muchos sirios en Adana y Mersin viven en condiciones sórdidas en carpas instaladas en áreas agrícolas³⁸³.

En Ankara cientos de sirios que no pueden asumir el incremento en el coste de los alquileres, viven en tiendas de nailon en Dikmen y áreas de Karakusunlar³⁸⁴. Las tiendas también son utilizadas por algunos refugiados en Hatay como viviendas³⁸⁵. En marzo de 2019, se informó que varios cientos de personas vivían en un complejo de casas abandonadas originalmente destinadas a villas de lujo en el distrito de Beylikdüzü en Estambul cuyas obras habían sido paralizadas³⁸⁶.

En relación a la cohesión social, uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta Turquía en las relaciones de vecindad, son las implicaciones demográficas, socioculturales, políticas y económicas de este movimiento de refugiados sirios para la sociedad turca en general. Incluso dentro de los propios refugiados sirios, es importante tener en cuenta la diversidad de su población en Turquía, ya que provienen de diferentes orígenes socioeconómicos, étnicos y religiosos.

Los incidentes de tensión y violencia locales contra refugiados sirios son cada vez más notorios. En Mardin, en febrero de 2019, siete familias sirias recibieron carta de contenido amenazante, si se negaban a abandonar el vecindario en un plazo de siete días³⁸⁷. En Elazığ, en septiembre de 2018, los refugiados fueron objeto de

³⁸² SGDD-ASAM and UN WOMEN. *Needs assessment of Syrian women and girls under temporary protection status in Turkey*, June 2018. Disponible en <https://bit.ly/2z8zb5k>, 21.

³⁸³ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Ankara en febrero de 2018.

³⁸⁴ BIR & BIR. (2018). *Görünmeme mücadelesi ve ötesi*. Disponible en turco en <https://bit.ly/2XXXOwb>.

³⁸⁵ SGDD-ASAM and UN WOMEN. *Needs assessment of Syrian women and girls under temporary protection status in Turkey*, June 2018. Disponible en <https://bit.ly/2z8zb5k>, 21.

³⁸⁶ Milliyet, 'İstanbul'daki lüks siteyi işgal ettiler! Her şey bir aile ile başladı', 16 March 2018. Disponible en turco en <https://bit.ly/2FpCNTZ>.

³⁸⁷ EVRENSEL, 'Mardin'de mülteci ailelere mermili tehdit mektubu'. 24 de febrero de 2019. Disponible en turco en <https://bit.ly/2WfJrS>.

violencia racista, invitándoles a abandonar el vecindario de Artuklu después de que sus tiendas fueran atracadas³⁸⁸. Un total de 927 sirios fueron evacuados del distrito de Kale en octubre de 2018 para evitar el linchamiento de la población local³⁸⁹. Otro intento masivo tuvo lugar el 16 de julio de 2016 en Siteler ("Pequeño Aleppo"), ubicado en Altındağ (Ankara), donde residen aproximadamente 40,000 refugiados³⁹⁰. En Mersin, las tensiones en el vecindario de Adanalıoğlu en abril de 2017 provocaron la evacuación de los refugiados sirios³⁹¹. En 2016, las casas de sirios en el distrito de Beyşehir en Konya fueron atacadas por lugareños tras una pelea entre sirios y turcos. La gente local dijo: *"ya no queremos a los sirios en Beyşehir"* ³⁹². Gobernadores de diferentes provincias lideran grupos de coordinación de la migración con el objetivo de mejorar la cohesión social³⁹³.

En relación a los programas de subsistencia, destacamos en este punto los implementados por la Unión Europea para los refugiados sirios en Turquía a través de Türk Kızılay y la concesión de una tarjeta bancaria (Kızılaykart) a través de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESNN) y la Transferencia Monetaria para la Educación.

2.4. La asistencia médica y el bienestar social.

La Ley de Extranjería y Protección Internacional a través de su Reglamento de Protección Temporal (RPT) otorga a los beneficiarios el acceso a la atención médica en las mismas condiciones que los ciudadanos turcos. Por tanto, bajo el régimen de protección temporal, los refugiados sirios registrados son elegibles para recibir la misma atención médica que los ciudadanos turcos. En todo caso, y

³⁸⁸ GAZETE DUVAR, 'Belediye başkanı: Suriyelilere gitmeleri için üç gün verdik'. 7 de septiembre de 2018. Disponible en turco en <https://bit.ly/2TCvQaW>.

³⁸⁹ ONEDIO, 'Denizli'de 14 Yaşında Çocuğa Cinsel İstismardan 7 Kişi Tutuklandı: '927 Suriyeli İlçeden Tahliye Edildi''. 11 de octubre de 2018. Disponible en turco en <https://bit.ly/2TOaTtx>.

³⁹⁰ Para más información, véase, Ankara Bar Association, Press Release, available in Turkish at: <http://bit.ly/2FoQYFQ>; Mazlumder, *Siteler bölgesinde yaşayan Suriyeli sığınmacıların*, 16 July 2016, available in Turkish at: <http://bit.ly/2FqdzCb>.

³⁹¹ CNN, 'Mersin'de mahalleli ve Suriyeliler arasında gerginlik', 18 April 2017. Disponible en turco en <http://bit.ly/2EGNXEZ>.

³⁹² T24, 'Konya'da Suriyelilerin evi taşlandı!', 12 July 2016. Disponible en turco en <https://bit.ly/2J1E0R2>.

³⁹³ CUMHURİYET, 'Vali'den 31 Mart ricası: Suriyeliler dışarı çıkmasın', 4 February 2019. Disponible en turco en <https://bit.ly/2YbB5N7>.

para los refugiados sirios que no están registrados, el Ministerio de Salud turco (MoH, por sus siglas en inglés) extiende la garantía mediante acceso limitado en relación a la atención médica primaria o de referencia, sin limitar la atención de emergencia y servicios de salud pública esenciales de forma gratuita.

Conforme al Plan de Seguro General de Salud de Turquía (Genel Sağlık Sigortası, GSS, por sus siglas en turco), se entiende la obligatoriedad para todos los residentes en Turquía de cobertura de seguro médico, ya sea pública o privada. Para las personas cuyos ingresos están por debajo del umbral y no pueden hacer los correspondientes pagos de las primas para cubrir su propio seguro médico, el Plan extiende la cobertura de atención médica gratuita³⁹⁴.

Conforme al artículo 89 (3) de la LEPI, *"los solicitantes de protección internacional y los titulares de estatus que no están cubiertos por ningún plan de seguro médico y no tienen los medios financieros para pagar los servicios médicos"* se considerarán cubiertos por el sistema GSS de Turquía y, como tales, el derecho de acceso gratuito a los servicios de atención médica prestados por los proveedores de servicios públicos de atención médica. Para tales personas, los pagos de primas del seguro de salud en nombre de los solicitantes de protección internacional y los titulares del estatus de protección temporal, serán abonados por la DGMM. Sin embargo y a pesar de la disposición contenida, en la práctica, el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales está realizando los pagos en el marco del acuerdo entre ambas agencias. La evaluación de los medios toma la forma de una *"prueba de ingresos"* que clasifica al beneficiario según el nivel de ingresos. Las personas en la clase "G0" tienen primas de atención médica totalmente cubiertas, mientras que las personas en las categorías "G1", "G2" y "G3" cubren proporcionalmente algunos de sus costos de atención médica³⁹⁵.

El Sistema de Salud turco, hace una diferenciación entre las instituciones de

³⁹⁴ Ley número 5510 sobre la Seguridad Social y el Seguro General de Salud en las diferentes modalidades turcas.

³⁹⁵ TÜRK KIZILAY. (2018). *Syrian beneficiaries of Ankara community centre*. Disponible en <https://bit.ly/2Yx50zB>.

atención de salud pública primaria, secundaria y terciaria. Los centro móviles de salud, los centros de salud, los centros de cuidado familiar y materno infantil así como los dispensarios de asistencia a la tuberculosis que existen en cada distrito de cada provincia, se clasifican como instituciones de atención primaria de salud; los hospitales estatales están clasificados como instituciones de atención secundaria de salud; los hospitales de investigación y capacitación y los hospitales universitarios están clasificados como atención de salud terciaria³⁹⁶.

Los beneficiarios del Sistema de Salud turco, tienen derecho a acceder espontáneamente a servicios de diagnóstico inicial, tratamiento y rehabilitación en instituciones de atención primaria de salud, así como realizar pruebas de detección e inmunización contra enfermedades transmisibles, servicios especializados para bebés, niños y adolescentes y servicios de salud materna y reproductiva.³⁹⁷

Los hospitales locales se han ido ampliando para atender a las necesidades urgentes de los refugiados sirios, pero en las áreas que acogen un gran número de refugiados sirios se enfrentan a la gran demanda de recursos afectando en última instancia a la calidad de los servicios.

Para ampliar los servicios sanitarios de los más de 3.6 millones de refugiados sirios bajo protección temporal, el Ministerio de Salud de Turquía ha desarrollado procedimientos para capacitar, certificar y contratar a médicos y enfermeras sirios que puedan trabajar en el nuevo sistema de Clínicas de Salud para Migrantes (MHC, por sus siglas en inglés). Para ello, se ha procedido a la convalidación de los estudios médicos o de enfermería realizados en Siria, mediante la implementación de cursos teórico-prácticos. Estos centros de salud para migrantes operan como parte del Sistema Sanitario de Turquía proporcionando una red de servicios de atención primaria de salud que descongestionan la demanda actual en los hospitales. De los 179 centros de salud previstos para la atención primaria de migrantes, se han abierto 151 logrando reducir las barreras del idioma y aumentar

³⁹⁶ *Country Office: Turkey: Programme Overview*. IFRC, 2019.

³⁹⁷ Directiva número 28597 de 24 de marzo de 2013.

la capacidad de los recursos humanos, así como reduciendo la amenaza en la calidad de la atención³⁹⁸.

Por tanto, para facilitar la solicitud de permisos de trabajo de los médicos sirios³⁹⁹, se requiere capacitación teórica y práctica. La traducción médica gratuita y de calidad sigue siendo limitada, especialmente en los centros de atención a nivel de referencia. Alrededor de 960 intérpretes reciben capacitación en terminología médica para ayudar a las personas que buscan asistencia médica en centros de salud y hospitales donde los servicios no son proporcionados por proveedores de habla árabe. Se planificaron alrededor de 790 unidades de salud para migrantes y, a partir de septiembre de 2018, se informó que cerca de 489 unidades de salud para migrantes estaban operativas, habiendo contratado durante ese año a 825 intérpretes⁴⁰⁰.

Las necesidades de los refugiados sirios en términos de salud mental y apoyo psicosocial (en adelante, MHPSS, por sus siglas en inglés), es un tema recurrente. El 55% de los hogares sirios tienen al menos un miembro de su familia en esta situación ⁴⁰¹. De entre las causas, destacamos el conflicto y posterior desplazamiento, el desarraigo, así como las difíciles condiciones de vida en las que se encuentran en el país de acogida, la discriminación y el aislamiento⁴⁰². Este impacto es especialmente negativo en niños, mujeres y ancianos refugiados sirios⁴⁰³. El 69% de los refugiados sirios reconocen no haber recibido ningún tipo de asistencia psicosocial, en la mayoría de los casos, por desconocimiento del citado servicio (91% en zonas rurales y un 64% en zonas urbanas). Los niños en particular son los más afectados debido al elevado índice de niños no acompañados y niños huérfanos⁴⁰⁴.

³⁹⁸ ECHO, 2018. *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – Turkey*.

³⁹⁹ Plan de formación médica de ACNUR y el gobierno de Turquía.

⁴⁰⁰ IOM, 2018. *Migrant Presence Monitoring Turkey: overview of the Situation with Migrants*.

⁴⁰¹ MiReKoc, 2018. *Bibliographies on Syrian Refugees in Turkey: Health*.

⁴⁰² Entrevista mantenida con el Presidente de Médicos del Mundo-Turquía (DDD), Hakan Bilgin, en junio de 2019. Estambul.

⁴⁰³ Unicef, *Syria Crisis Humanitarian Situation Report*, December 2018.

⁴⁰⁴ *Reclaiming Dreams: Prioritising the Mental Health and Psychosocial Wellbeing of Children in Conflict*. War Child, 2018.

Del mismo modo, se proporcionan servicios de medicina familiar centrados en la salud de los migrantes en línea con la Cobertura Universal de Salud. Se han establecido diez centros comunitarios de salud mental y hasta la fecha se han abierto aproximadamente 151 de los 179 MHC planificados, 42 de los cuales son MHC extendidos (que brindan servicios especializados no disponibles en entornos de atención primaria de salud)⁴⁰⁵.

Otra vía de atención preventiva se centra en la detección temprana del estrés agudo y crónico, la lucha contra el consumo de tabaco y las drogas, la depresión y el abuso. Estos servicios incluyen atención para víctimas de violencia de género, ancianos y niños. En total, 34 de las unidades están operativas con el apoyo del Departamento de Salud Reproductiva y de Mujeres, así como del Departamento de Salud para Migrantes (MHC, por sus siglas en inglés)⁴⁰⁶.

El 25% de la población refugiada siria son mujeres en edad reproductiva y sus necesidades de salud sexual y reproductiva afectan directamente a la salud materna y mortalidad, neonatales, ITS y transmisiones de SIDA. La falta de conciencia y las tendencias crecientes de la violencia de género, incluida la violación, requieren una extensión de los servicios de planificación familiar para prevenir embarazos no deseados y abortos inseguros. La tasa de natalidad esperada entre la comunidad siria para el 2019 es de un 4%⁴⁰⁷.

Aproximadamente 1 de cada 3 personas refugiadas sirias (30%) no tiene acceso a servicios de salud, a pesar de que una proporción significativa tiene al menos un miembro de la familia con necesidades especiales (24%) o padece enfermedades crónicas (40%) como diabetes o hipertensión. Además, el 18% de los hogares sirios tienen al menos una mujer embarazada, de los cuales aproximadamente 1 de cada 4 (23%) no tiene acceso a ningún servicio de atención médica durante el embarazo y el 19% solo tiene acceso parcial. Las barreras a los servicios de salud

⁴⁰⁵ *Mixed Migration Plattform: Refugee, Asylum Seeker and Migrant Perceptions – Istanbul/Turkey*. Ground Truth Solutions, 2017.

⁴⁰⁶ RP Inter-Agency, Support to Public Institutions in the Turkey 3RP 2017-2018, September 2018.

son múltiples e incluyen, entre las lingüísticas, debido a la falta de traductores de árabe en los establecimientos de salud pública; los problemas de estatus legal, como estar registrado en otra ciudad o no estar registrado, la distancia a las instalaciones sanitarias más cercanas junto con los costes de transporte, la falta de cobertura de servicios, ya sea por servicios insuficientes o instalaciones inexistentes (especialmente en áreas rurales); y por último, la falta de información sobre los servicios disponibles⁴⁰⁸.

Los beneficiarios de la protección temporal también tienen derecho a ser tratados de forma espontánea a los hospitales públicos de su provincia. Sin embargo, su acceso a la atención médica y al tratamiento en la universidad y en los hospitales de investigación y capacitación se basa en una derivación de un hospital estatal⁴⁰⁹. En algunos casos, los hospitales estatales también pueden derivar a un beneficiario a un hospital privado, donde se brinda el tratamiento adecuado si no existe en ninguno de los proveedores de salud pública de la provincia. En tal caso, los hospitales privados son compensados por el esquema GSS y no se cobra al beneficiario.

Como regla general, las referencias a hospitales universitarios y hospitales privados solo se realizan para servicios de emergencia y de cuidados intensivos, así como para lesiones por quemaduras y tratamiento del cáncer. Esto se confirma en la práctica en Hatay, Adana y Mersin, donde los beneficiarios de protección temporal no pueden acceder a los hospitales de investigación y capacitación sin una remisión de un médico. Sin embargo, los costos no están cubiertos por el estado de inmediato. Hasta agosto de 2018, los hospitales privados de Gaziantep, Hatay y Şanlıurfa no habían recibido cobertura de los costos médicos para los beneficiarios de la protección temporal en diez meses⁴¹⁰.

El acceso temporal de los beneficiarios de la protección a los servicios de atención

⁴⁰⁸ MÉDICINS DU MONDE. (2019). *Multi-sectoral needs assessment of Syrian Refugees in Turkey*, (p.17-19).

⁴⁰⁹ *Ídem*.

⁴¹⁰ SÖZCÜ. (2018). *Özel hastaneler savaş mağduru*. Disponible en turco en <https://bit.ly/2ujKi8B>.

de salud secundarios y terciarios está condicionado a si el problema de salud en cuestión cae dentro del alcance de la Directiva de Implementación de Salud (SUT) del Ministerio de Salud. Para el tratamiento de problemas de salud que no están dentro del alcance del SUT o para los gastos de tratamiento relacionados con los problemas de salud cubiertos por el SUT, que sin embargo superan los montos máximos de compensación financiera permitidos por el SUT, se puede requerir que los beneficiarios realicen un pago adicional.

La cobertura de atención médica gratuita para los beneficiarios de protección temporal registrados también se extiende a los servicios de salud mental provistos por instituciones públicas de atención médica. Varias ONGs también ofrecen una gama de servicios psicosociales en algunos lugares de Turquía con capacidad limitada. La necesidad de apoyo a la salud mental es urgente. La Universidad de Mármara destacó en 2018 que 6 de cada 10 niños sirios refugiados sufren de enfermedades mentales como el trastorno de estrés postraumático y la depresión⁴¹¹. Con fondos de ECHO y hasta finales de 2019, se ha establecido un programa de 187 centros de salud para migrantes para beneficiarios sirios de protección temporal en 28 provincias. Los sirios pueden abordar estos centros como instituciones de atención primaria de salud. Salud migratoria Los centros emplean a 790 médicos, principalmente sirios, 790 enfermeras, 300 empleados de apoyo, con 84 técnicos⁴¹².

En la práctica, el número de sirios que se enfrentan dificultades en materia de salud es de suficiente relevancia. La barrera del idioma es uno de los problemas clave que enfrentan los beneficiarios de la protección temporal para acceder a los servicios de salud⁴¹³, lo que también dificulta el acceso al tratamiento de salud mental⁴¹⁴. Aunque hay intérpretes disponibles en algunas instituciones de salud pública, en la mayoría de los centros de atención médica, incluidos los Centros de

⁴¹¹ DIKEN. (2018). *Araştırma: Türkiye'deki Suriyeli her 10 çocuktan altısında psikiyatrik hastalık var*. Disponible en turco en <https://bit.ly/2HF5BJH>.

⁴¹² SIHHAT, *Proje Faaliyetleri*, disponible en turco en <https://bit.ly/2UUEZbi>.

⁴¹³ BILECEN, B., YURTSEVEN, D. (2018). *Temporarily protected Syrians' access to the healthcare system*. Migration Letters 133.

⁴¹⁴ DIKEN. (2018). *Araştırma: Türkiye'deki Suriyeli her 10 çocuktan altısında psikiyatrik hastalık var*. Disponible en turco en <https://bit.ly/2HF5BJH>.

salud para migrantes, no se dispone de tales servicios de interpretación⁴¹⁵. Un obstáculo importante en la práctica para los refugiados es que los hospitales en Turquía dan citas telefónicas a los pacientes. Dado que los centros de llamadas para citas hospitalarias no atienden a posibles pacientes en ningún otro idioma que no sea el turco, los ciudadanos extranjeros necesitan la asistencia de un hablante turco presente desde el momento inicial de solicitud de la cita.

Türk Kızılay, por su parte, proporciona un intérprete y un trabajador social en el marco de su proyecto del Centro de Protección Infantil, que acompaña a los niños en los hospitales de Ankara donde es necesario. Los hospitales estatales Numune y Dışkapı en Ankara también tienen un intérprete cada uno. Türk Kızılay también administra centros comunitarios que brindan servicios de salud y protección. Actualmente hay 15 centros operativos y se planea un nuevo centro en Kocaeli⁴¹⁶, mientras que el objetivo es llegar a 40 centros en el futuro. Estos centros identifican las necesidades de los beneficiarios de la protección temporal.

Los grupos vulnerables y marginados, como los trabajadores sexuales, enfrentan desafíos más graves para acceder a los servicios, incluida la información sobre salud sexual, debido al hecho de que realizan el trabajo sexual de manera informal, a menudo a través de intermediarios, que en algunos casos son autores de discriminación y violencia ⁴¹⁷. Un número de trabajadoras sexuales sirias entrevistadas en 2017 por Red Umbrella Sexual Health and Human Rights Association desconocían los centros de asesoramiento y pruebas de VIH y tenían un conocimiento limitado de los centros de atención médica a los que podían acudir si lo necesitaban⁴¹⁸.

El TPR también contiene definiciones de "*personas con necesidades especiales*" y "*niños no acompañados*" y proporciona garantías adicionales. De acuerdo con el artículo 3 TPR, "*menores no acompañados, personas con discapacidad, ancianos,*

⁴¹⁵ Información proporcionada por Amnistía Internacional en Turquía. Febrero 2019.

⁴¹⁶ Información proporcionada por Türk Kızılay en febrero de 2019.

⁴¹⁷ Red Umbrella Sexual Health and Human Rights Association. (2017). *Syrians under "temporary protection" in Turkey and sex work*. Disponible en <http://bit.ly/2nWo6B3>, 65-71.

⁴¹⁸ *ídem*, p. 67-68.

mujeres embarazadas, padres solteros con hijos acompañantes, víctimas de tortura, agresión sexual u otras formas de violencia psicológica, física o sexual" se clasifican como "personas con necesidades especiales".

Según lo dispuesto en la Circular 2014/4 de AFAD sobre *"Administración de servicios a extranjeros bajo el régimen de protección temporal"* del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (autoridad responsable de personas con necesidades especiales), es responsable del alojamiento, cuidado y supervisión de estas personas o colectivo vulnerable. Ser identificado otorga el derecho a los beneficiarios a garantías adicionales y el acceso prioritario a derechos y servicios. Deben proporcionarse *"servicios de atención médica, asistencia psicosocial, rehabilitación y otros servicios y apoyo gratuitos y con prioridad, sujetos a las limitaciones de capacidad"*⁴¹⁹.

2.5. La educación y protección de los niños refugiados sirios en Turquía.

2.5.1. La educación primaria y secundaria.

La garantía del derecho a la educación de los niños refugiados sirios, no solo se adquiere por el amparo del RPT, si no por el reconocimiento que Turquía ha realizado para todos los niños que estén en su territorio. El derecho a la educación también está reconocido en el artículo 42 de la Constitución turca, que establece que *"nadie será privado del derecho de aprendizaje y educación"*. La Ley Básica de Educación Nacional también garantiza explícitamente la no discriminación en la extensión de los servicios educativos a los niños, *"sin importar el idioma, raza, género, religión"*⁴²⁰. Turquía es parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño desde 1995.

De los más de 3.6 millones refugiados sirios en Turquía, casi la mitad son niños⁴²¹.

⁴¹⁹ Artículo 48 del RPT.

⁴²⁰ Ley número 1738 sobre la Educación Nacional en Turquía.

⁴²¹ A los efectos de la presente tesis doctoral, entendemos por niños el colectivo comprendido entre los 0 a los 17 años, inclusive, si bien, la escolarización se entiende desde los 5 a los 17 años.

A comienzos del año escolar 2018/19, más de 646,000⁴²² niños sirios bajo protección temporal en edad escolar (5-17 años), estaban matriculados en escuelas públicas turcas⁴²³ y en Centros de Educación Temporal (Geçici Eğitim Merkezi, GEM, por sus siglas en turco)⁴²⁴. Conforme a los datos ofrecidos por Unicef, el número de niños refugiados sirios matriculados en educación formal a fines de octubre de 2018 era de 550.2630⁴²⁵. Conforme a los datos ofrecidos por el Ministerio de Educación de Turquía, en diciembre de 2018, un total de 590,114 niños bajo protección temporal estaban matriculados en escuelas públicas y Centros de Educación Temporal (GEM).

Más del 80% de los niños refugiados inscritos asisten a escuelas públicas. La tasa de matriculación es del 96 % para los niños en la escuela primaria, del 55% para los niños en la escuela media y del 24% para los estudiantes de secundaria. Las tasas de inscripción son altas en la educación primaria, pero disminuyen drásticamente en los niveles de educación secundaria inferior y superior. Un porcentaje reducido de niños refugiados de 12 años, han completado la escolaridad. Los niños que no asisten a la escuela no son un grupo homogéneo, tienen diferentes perfiles y necesitan enfoques personalizados para aumentar sus posibilidades de ingresar de una forma relevante en el aprendizaje.

El organismo responsable de promover la inclusión de los niños refugiados sirios en Turquía en el sistema educativo nacional, es el Ministerio de Educación Nacional (MoNE, por sus siglas en turco)⁴²⁶. Los beneficiarios de protección temporal y sus familiares tienen garantizado el acceso a los servicios de educación primaria y secundaria en Turquía⁴²⁷.

La Ley sobre la Educación Primaria y Capacitación de Turquía, establece que la educación primaria es obligatoria para todas las niñas y niños entre edades

⁴²² Conforme a los datos del Ministerio de Educación.

⁴²³ Estadísticas ofrecidas por el Ministerio de Educación de Turquía con fecha 15 de octubre de 2018, relativo a las inscripciones realizadas por género.

⁴²⁴ Ídem.

⁴²⁵ UNICEF, *Turkey: 2018 Humanitarian results*, December 2018, p.3.

⁴²⁶ Regulación sobre la Protección Temporal O.J número 29153 de 10 de octubre de 2014.

⁴²⁷ Artículo 89.1 de la LEPI.

comprendidas de los 6 a los 12 años, ambos inclusive, divididos en tres niveles de cuatro años cada uno y de acceso gratuito en las escuelas públicas⁴²⁸.

Todos los niños en territorio turco, incluidos los extranjeros, tienen derecho a acceder a los servicios de educación básica que ofrecen las escuelas públicas. Todos los niños registrados como beneficiarios de protección temporal tienen derecho a ser registrados en escuelas públicas. Las escuelas públicas en Turquía son gratuitas. El currículum del Ministerio de Educación turco se imparte en turco cuya expedición de títulos autorizados para niños extranjeros tienen plena validez. Para inscribirse en las escuelas públicas, los niños y sus padres deben tener las correspondientes Tarjetas de Identificación de Protección Temporal (TIPT).

Los niños que aún no están registrados pueden inscribirse temporalmente como "*estudiantes invitados*", lo que significa que pueden asistir a clases, pero no se les proporcionará ninguna documentación o diploma a menos que posteriormente completen su registro de protección temporal y sean admitidos oficialmente por la escuela⁴²⁹. Los niños deben asistir al colegio asignado por la PDGMM.

Cuando un niño extranjero está matriculado en una escuela pública, la Dirección Provincial de Educación Nacional es responsable de examinar y evaluar los antecedentes educativos del estudiante y determinar en qué nivel de grado debe matricularse el niño. Si no existe documentación sobre el pasado educativo, como es el caso de la mayoría de los niños refugiados sirios, la Dirección Provincial realizará las pruebas y entrevistas necesarias para evaluar el nivel apropiado al que se asignará el estudiante.

El personal de educación voluntario sirio desempeña un papel clave en la educación de los niños sirios. Los factores socioeconómicos de las familias refugiadas sirias, tienen gran impacto en la inscripción, asistencia y retención

⁴²⁸ Ley número 222 relativa a la Educación Primaria en Turquía.

⁴²⁹ BIANET. (2017). *Suriyeli Olmayan Mülteci Çocukların Eğitime Erişimleri Yok*. Disponible en turco <https://bit.ly/2pG75JK>.

escolar. Además, los maestros que imparten educación en clases mixtas de las escuelas turcas que enseñan a estudiantes extranjeros y turcos juntos deben recibir apoyo en el desarrollo de capacidades en el aprendizaje intercultural y las habilidades de comunicación.

A los niños refugiados sirios no se les ofrecen clases adicionales de turco para poder seguir el plan de estudios de manera efectiva. En 2016, lanzó un proyecto de dos años llamado “Promoción de la integración de los niños sirios en el sistema educativo turco” (PICTES) en el marco del Fondo para refugiados en Turquía⁴³⁰. El objetivo del proyecto es apoyar las actividades del Ministerio Nacional de Educación para la integración de los niños refugiados en el sistema de educación pública. El proyecto ha financiado a aproximadamente 6.000 profesores turcos para la capacitación lingüística y el asesoramiento a niños sirios en escuelas públicas y ha arrojado resultados positivos⁴³¹. Las clases de apoyo en áreas como química, matemáticas, etc. también se financian bajo un proyecto titulado “Mi Maestro”⁴³².

A mediados de 2018, el Ministerio de Educación Nacional lanzó un Programa de Aprendizaje Acelerado (Hızlandırılmış Eğitim Programı, HEP, por sus siglas en turco) para llegar a los niños de 10 a 18 años que habían perdido tres o más años de escolaridad en 9 provincias piloto⁴³³. El programa alcanzó a 6.600 niños a finales de 2018⁴³⁴.

Para garantizar el acceso de los niños al sistema educativo, el Programa de Transferencia Monetaria para la Educación (CCTE, por sus siglas en inglés), está financiado por la Unión Europea e implementado a través de una estrecha colaboración entre el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (MoFLSS, por sus siglas en turco), el Ministerio de Educación Nacional (MoNE, por sus siglas

⁴³⁰ EU Delegation to Turkey, ‘EU and Turkish Ministry of National Education launch €300 million project to improve Syrian children's access to education’, 6 October 2017. Disponible en inglés en <https://bit.ly/2Tw7kmZ>.

⁴³¹ Información proporcionada por Türk Kızılay (Dr Ali Zafer Sarioğlu), en febrero de 2019.

⁴³² Ídem.

⁴³³ Ídem.

⁴³⁴ Inter-Agency Coordination Turkey, *Turkey Education Sector: Q4 2018*. Disponible en <https://bit.ly/2uoBxtT>.

en turco), la Media Luna Turca (TRC, por sus siglas en turco) y UNICEF. El objetivo del programa es proporcionar pagos en efectivo cada dos meses para ayudar a las familias de los niños refugiados vulnerables a mantener a sus hijos en la escuela. El CCTE sólo está disponible las familias que pueden presentar los documentos de registro escolar de sus hijos a las unidades de servicio social del Ministerio y por tanto, se limita a los beneficiarios de protección temporal -refugiados sirios registrados-.

El número de niños inscritos en el programa aumentó de 188,500 en enero a casi 411,000 en diciembre de 2018 . Aproximadamente 400 niños refugiados que asistieron al Programa de Aprendizaje Acelerado de Unicef-MoNE también comenzaron a recibir pagos de CCTE⁴³⁵ a fines de 2018, lo que mejoró el enfoque de equidad del programa. Más del 80% de los beneficiarios de CCTE también se benefician de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESNN), lo que demuestra la complementariedad entre los dos programas de asistencia⁴³⁶. Una familia puede recibir el pago siempre que el niño asista a la escuela regularmente por lo que el niño no debe faltar al colegio más de 4 días en un mes⁴³⁷. Según Türk Kızılay, en caso de una ausencia superior, los oficiales de protección visitan a la familia para identificar la causa de la ausencia, normalmente debido a la incorporación del menor al mercado laboral informal.

Las cantidades desembolsadas bimestralmente varían dependiendo del nivel de educación: para la escuela primaria, los niños reciben 35 Liras Turcas (6€) y las niñas reciben 40 Liras Turcas (7€), mientras que para los estudiantes de secundaria reciben 50 Liras Turcas (8€) y las niñas 60 Liras Turcas (9€). Se ha centrado principalmente en los niños de la escuela primaria, cubriendo a 430,657 beneficiarios, siendo 37,757 los beneficiarios que asisten a la escuela secundaria y 14,314 en el jardín de infancia. Otros 1,078 asisten al Programa de Aprendizaje

⁴³⁵ Debido a los altos índices de niños que no asisten al colegio de segundo grado (niños de 8 años: 14.705) y 6º grado (12 años: 11.680), desde el mes de diciembre de 2018, se están realizando visitas domiciliarias de CCTE. ESNN task minutes de 11 de febrero de 2019.

⁴³⁶ ESSN TASK Force Istanbul Minutes. WFP and TRC, el 11 february 2019.

⁴³⁷ European Commission, *'In Turkey, the Conditional Cash Transfer for Education programme increases school attendance of Syrian and other refugee children'*, 13 February 2018. Disponible en <https://bit.ly/2GaW250>.

Acelerado (HEP)⁴³⁸.

Desde la práctica, el CCTE ha sido más efectivo a nivel de escuela primaria. En términos más generales, los expertos estiman que la falta de educación es una característica común entre la población siria en Turquía. Según una encuesta, el 33% de los encuestados reportaron ser analfabetos, mientras que otro 13% reportó estar alfabetizado sin haber asistido a la escuela⁴³⁹.

El Ministerio de Educación Nacional está planificando la construcción de 220 escuelas nuevas en 19 provincias con financiación de la UE para aumentar la tasa de inscripción⁴⁴⁰. Se planea construir otras 57 escuelas para 2021 en 12 provincias con financiación del Banco Mundial⁴⁴¹.

Según un informe de la UNESCO, el número de maestros adicionales que se necesitarían para cubrir a toda la población de niños sirios refugiados en edad escolar es de 80,000 ⁴⁴². Los beneficiarios de la protección temporal, independientemente de su edad, también pueden beneficiarse de los cursos gratuitos de educación en idiomas, así como de los cursos vocacionales ofrecidos por los Centros de Educación Pública estructurados en cada Dirección Provincial de Educación Nacional. Algunas ONG también ofrecen cursos gratuitos de idiomas y cursos vocacionales para beneficiarios de protección temporal en algunas localidades.

La Circular 2014/21 del Ministerio de Educación Nacional sobre "*Servicios de educación para extranjeros*" del 23 de septiembre de 2014 introdujo el concepto de Centro de Educación Temporal (Geçici Eğitim Merkezi, GEM, por sus siglas en turco) y proporcionó un marco legal para la supervisión y el monitoreo de las

⁴³⁸ *Ídem*.

⁴³⁹ Hâlâ Gazeteciyiz, '50 Percent of Syrians in Turkey Never Enrolled in a School', 10 October 2018. Disponible en inglés en <https://bit.ly/2u6t91Q>.

⁴⁴⁰ Hürriyet, 'Suriyeli göçmenlerin yoğun olduğu 19 ile 220 yeni okul yapılıyor', 17 January 2019. Disponible en turco en <https://bit.ly/2UL84WJ>.

⁴⁴¹ World Bank, 'Resilient schools, resilient communities: Improving education infrastructure for Syrian refugees and host communities in Turkey', 20 November 2018. Disponible en <https://bit.ly/2uhTbiK>.

⁴⁴² Hürriyet, 'Anadolu lisesi öğrencilerine atölyelerde eğitim', 19 March 2019. Disponible en turco en <https://bit.ly/2Y9Ljh7>.

escuelas privadas administradas por organizaciones benéficas sirias, que hasta entonces habían existido fuera del marco regulatorio del Ministerio de Educación Nacional y, por lo tanto, eran ilegales aunque toleradas por las autoridades provinciales. Los GEM se definen específicamente como escuelas establecidas y dirigidas con el propósito de proporcionar servicios educativos temporales como parte de la emergencia de una afluencia masiva. Hay aproximadamente 1,000 maestros turcos y 11,500 maestros sirios voluntarios en GEM. En este contexto, se paga una tarifa de 600 Liras turcas / 120 € mensuales a los maestros en los CAT y 900 Liras turcas / 200€ mensuales al resto de profesores. Los 1,500 maestros voluntarios restantes son apoyados económicamente por las diferentes ONGs⁴⁴³, si bien el acceso de los niños a estos colegios no es gratuito. No se ha determinado la validez de los títulos que se expiden por el GEM, quedando bajo la potestad del Ministerio de Educación el decidir sus expedientes académicos podrán trasladarse a colegios públicos turcos.

El Ministerio de Educación Nacional ha planificado una eliminación gradual de la GEM⁴⁴⁴. Desde septiembre de 2016, todos los niños sirios que ingresan en jardín infantil (a partir de los 36 meses) o en el primer grado (5 años) tienen que estar inscritos en escuelas turcas y no en GEM, así como los niños que ingresen en quinto o noveno año de grado⁴⁴⁵. Otro desafío tiene que ver con la calidad de la educación proporcionada en GEM, ya que los clases son impartidas en árabe⁴⁴⁶ (dificultando la cohesión social), por profesores sirios que a menudo son voluntarios no cualificados y no remunerados⁴⁴⁷.

A pesar de los logros hasta la fecha, aproximadamente el 40% de los niños y adolescentes sirios en edad escolar bajo protección temporal siguen sin asistir a la

⁴⁴³ Grand National Assembly, *Göç ve Uyum Raporu*, March 2018.

⁴⁴⁴ Hürriyet, 'Gov't directs Syrian refugee children to Turkish schools', 3 September 2017. Disponible en <http://bit.ly/2FqqVhs>.

⁴⁴⁵ Información proporcionada por el Dr. Ali Zafer Sarioğlu, Migration Policy Centre, Ankara Yıldırım Beyazıt University, en enero de 2019.

⁴⁴⁶ Hürriyet, 'Gov't directs Syrian refugee children to Turkish schools', 3 September 2017. Disponible en <http://bit.ly/2FqqVhs>.

⁴⁴⁷ Información proporcionada por el Ilustre Colegio de Abogados de Adana, en febrero de 2019.

escuela⁴⁴⁸. Se necesitan datos más completos para comprender mejor las necesidades y los perfiles de los que están fuera de la escuela. Se requiere un marco de políticas dirigido a los niños y adolescentes que no asisten a la escuela, incluida la provisión de diferentes formas de educación relevante y un sistema de referencia, para satisfacer las necesidades de los niños con perfiles variados. Se espera que el Programa de Aprendizaje Acelerado (ALP) introducido a mediados de 2018 permita que los niños y adolescentes (de 10 a 18 años de edad) que han perdido tres o más años de escolaridad tengan la oportunidad de acceder a la educación y, finalmente, regresar a la educación formal.

Unicef estima que unos 400,000 niños no están escolarizados⁴⁴⁹. Las tasas de deserción escolar, en particular a nivel de escuela secundaria, están vinculadas a factores como el alto nivel de trabajo infantil en el mercado laboral⁴⁵⁰ y los matrimonios precoces⁴⁵¹. El temor a la deportación también tiene un impacto en el acceso a la escuela, que por ejemplo, afecta a alrededor de 8.500 niños en Bursa⁴⁵². Al mismo tiempo, la tasa de discriminación y prejuicios así como el acoso escolar sigue siendo alta en las escuelas públicas.

El bienestar psicosocial de los niños sirios en Turquía se ha visto visiblemente afectado por los efectos traumáticos de la guerra y la huida, así como por la privación, la falta de oportunidades para la interacción social y el acceso limitado a los servicios básicos. Según un informe de la Comisión Europea, citando cifras del gobierno, aproximadamente el 25% de los niños sirios padecen trastornos del sueño⁴⁵³.

⁴⁴⁸ Conforme al informe presentado por el Parlamento Europeo a la Comisión y al Consejo, de fecha 26 de febrero de 2019 y en virtud de su disposición número 27: *"En Turquía hay alrededor de un millón de niños sirios en edad escolar, el 60 % de los cuales están matriculados en escuelas turcas"*.

⁴⁴⁹ UNICEF, *Turkey: 2018 Humanitarian results*, December 2018, p.3.

⁴⁵⁰ Children in the agricultural sector are not enrolled at school, for example: Information provided by Development Workshop, February 2019.

⁴⁵¹ Información proporcionada por el Dr. Ali Zafer Sarioğlu, Migration Policy Centre, Ankara Yıldırım Beyazıt University, en enero de 2019.

⁴⁵² Posta, *"Sınır dışı oluruz' korkusuyla 8 bin 500 Suriyeli çocuk okula gönderilmiyor"*, 3 May 2018. Disponible en turco en <https://bit.ly/2UNKXLc>.

⁴⁵³ European Commission, *Education and Protection Programme for Vulnerable Syrian and Host Community School-aged Children, in Lebanon, Jordan and Turkey*, Ares(2017)3292256, 30 June 2017. Disponible en <http://bit.ly/2BMs0SK>, 4.

2.5.2. La educación universitaria.

Los beneficiarios de la protección temporal también tienen derecho a la educación superior en Turquía. Para poder acceder a una institución de educación superior, los estudiantes deben haber completado los 12 años de educación básica turca o acreditar una experiencia equivalente.

Las inscripciones universitarias han aumentado a más de 20,000, sin embargo, esto todavía representa una tasa de inscripción de menos del 4% en comparación con las tasas de inscripción de antes de la guerra del 20% en Siria⁴⁵⁴. El gobierno de Turquía continúa apoyando el acceso a la educación superior mediante la exención de la matrícula en las universidades estatales para estudiantes sirios. Se han establecido programas de preparación para la universidad que permitieron que más de 5,000 estudiantes cumplieran con los requisitos de dominio del idioma para la admisión a la universidad en 2017/2018.

En Turquía, la admisión a las universidades está sujeta al requisito previo de realizar un examen estandarizado de ingreso a la universidad más los requisitos adicionales de cada universidad⁴⁵⁵. Las tasas de matrícula para los estudiantes sirios están cubiertas ⁴⁵⁶ por el gobierno turco. Hay una serie de organizaciones que ofrecen becas a estudiantes sirios para estudios de educación superior en Turquía. Estas organizaciones incluyen: YTB, ACNUR a través del programa de becas DAFI y ONG (por ejemplo, SPARK). Las becas otorgadas a través de YTB y DAFI cubren los costos de la matrícula y pagan a los estudiantes una asignación mensual para alojamiento y gastos de manutención⁴⁵⁷. Según las estadísticas del Consejo de Educación Superior, el número de estudiantes sirios matriculados en instituciones de educación superior turcas aumentó de 14.747 durante el año académico 2016-2017 a 20.701 en el año académico 2017-2018, y actualmente, en

⁴⁵⁴ UNESCO Institute of Statistics cited in UNESCO, 2014, p.4. Véase, <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=SYR®ioncode=40525>

⁴⁵⁵ UNHCR, *Education*. Véase <https://bit.ly/2E5kEXt>.

⁴⁵⁶ Regulación 2018/12007 de 27 June de 2018. Véase, <https://bit.ly/20thDXK>.

⁴⁵⁷ UNHCR, *Education*. Véase, <https://bit.ly/2E5kEXt>.

abril de 2019, es de 27.606. De ellos, el 61% son hombres y el 39% son mujeres⁴⁵⁸.

2.5.3. Especial referencia a los menores no acompañados.

En relación a los menores no acompañados, el artículo 3 TPR define a un menor no acompañado como *“un niño que llega a Turquía sin estar acompañado por un adulto que, por ley o costumbre, es responsable de él o ella, o, un niño que no está acompañado después de su entrada en Turquía, siempre que después no estuvo bajo el cuidado activo de un adulto responsable”*. Turquía es parte en la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas nacionales de protección de la infancia están generalmente en línea con las obligaciones internacionales. Según la ley turca, los niños no acompañados, una vez identificados, deben ser llevados bajo la protección del estado con la debida diligencia bajo la autoridad del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales.

El artículo 48 del TPR establece que los niños no acompañados deben ser tratados de acuerdo con la legislación de protección de menores pertinente y teniendo en cuenta el principio de *"interés superior"*. La Directiva 2015 del Ministerio de Familia y Políticas Sociales sobre Niños No Acompañados proporciona orientación adicional con respecto a los derechos, los procedimientos de protección y la implementación de servicios, designando al PDMM como la institución estatal responsable de la identificación, registro y documentación de los niños no acompañados. A los PDMM también se les confía la responsabilidad de proporcionar refugio a los niños no acompañados hasta que se complete la evaluación de la edad, los controles de salud y los procedimientos de registro a los que se refiere al Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales.

Una vez que el PDMM remita al niño a la Dirección Provincial de Protección Infantil del Ministerio Provincial de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, los niños no acompañados beneficiarios de la protección temporal deben ser transferidos a una

⁴⁵⁸ European University Association, 'Syrian women's access to higher education in Turkey', 5 March 2019. Véase, <https://bit.ly/2UTsNra>.

institución de protección infantil bajo la autoridad del Ministerio de Familia y Trabajo y servicios sociales. Los niños no acompañados entre las edades de 13 a 18 años, que no demuestren ninguna necesidad especial pueden ser ubicados en unidades de protección infantil dedicadas, que brindan servicios dentro de los campamentos bajo la autoridad de la Dirección Provincial de Protección Infantil del Ministerio de Familia, Trabajo y servicios sociales. Sin embargo, en la práctica, los mecanismos de referencia establecidos en la Directiva de 2015 no se están utilizando de acuerdo con las observaciones de las partes interesadas. Según el TPR, los niños no acompañados se alojan principalmente en refugios del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, pero también pueden ser colocados en Centros de Alojamiento Temporal si se pueden garantizar las condiciones apropiadas⁴⁵⁹. En marzo de 2018, había 288 niños en estos centros⁴⁶⁰.

Türk Kızılay también dirige un Centro de Protección Infantil (Çocuk Koruma Merkezi) en el marco de un proyecto piloto lanzado en marzo de 2017. Su diferencia con respecto a los centros de protección infantil administrados por el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales radica en que su función principal es preservar la integración y la inclusión social de niños refugiados. En el centro ubicado en Altındağ (Ankara), los niños que se benefician del Centro de Protección Infantil viven con sus familias. Allí, se benefician de una variedad de actividades para niños de 6 a 18 años, que incluyen lecciones de teatro y música, cursos de idioma turco, que pronto serán seguidos por cursos de idioma árabe⁴⁶¹. El centro ha apoyado a 36.163 niños hasta el momento⁴⁶².

De acuerdo con el protocolo de cooperación firmado entre el Ministerio e İnsani Yardım Vakfı en 2015, se está estableciendo un “Centro de Vida Infantil” en Reyhanlı, Hatay. El centro cuenta con hogares de cuidado infantil donde se brindan servicios de educación básica, vivienda, salud y rehabilitación. Está previsto que 990 niños huérfanos sean atendidos en 55 lugares, 20 de ellos para niñas y 35 para

⁴⁵⁹ Artículo 30.3 del RPT conforme al Reglamento 2018/11208.

⁴⁶⁰ Grand National Assembly, *Göç ve Uyum Raporu*, March 2018.

⁴⁶¹ Para mayor información, véase, *Türk Kızılay, Syria crisis: Humanitarian relief operation* de septiembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2Fsj2YZ>.

⁴⁶² Ídem.

niños. Según un informe de la Gran Asamblea Nacional de marzo de 2018, un total de 53,253 niños que viven fuera de los campamentos han perdido a uno de sus padres, mientras que 3,969 niños en los campamentos han perdido a su padre, 390 han perdido a su madre y 290 han perdido a ambos⁴⁶³.

⁴⁶³ Grand National Assembly, *Göç ve Uyum Raporu*, March 2018.

CAPÍTULO VI: POLÍTICAS LABORALES DE INTEGRACIÓN.

1. Empleo y acceso de los refugiados sirios al mercado laboral turco: sostenibilidad vs. Integración.

1.1. Introducción.

Con el objetivo de adaptar la legislación a la llegada masiva de refugiados sirios y dar cabida a los criterios de convergencia fijados por la Unión Europea, en el año 2016, Turquía comenzó a realizar las correspondientes reformas en las políticas de migración. Además de la leyes que abordan las cuestiones de asilo, es decir la LEPI y el RPT, hay dos leyes gubernamentales directamente relacionadas con los flujos migratorios. La primera es la Ley sobre Permisos de Trabajo para Extranjeros (No. 4817), que entró en vigor en 2003, abordando principalmente el creciente número de migrantes económicos irregulares y circulares que trabajan en el sector informal atraídos por el mercado laboral turco. Los cambios legales continuaron con la promulgación de la Fuerza Laboral Internacional (Ley No. 6735), que se convirtió en la legislación principal para el trabajo extranjero y reemplazó la Ley No. 4817 derogada a partir del 13 de agosto de 2016. El propósito de la Ley era determinar y monitorear una política con respecto a la fuerza laboral internacional y extender los permisos de trabajo de acuerdo a ciertos criterios.

Tras la adopción del Reglamento sobre los Permisos de Trabajo de Extranjeros bajo Protección Temporal del 15 de enero de 2016⁴⁶⁴, el número de permisos de trabajo otorgados a los sirios bajo protección temporal fue de 60.822, incluidos los permisos de trabajo otorgados a los sirios con permisos de residencia (al 31 de octubre 2018). Sin embargo, estas cifras representan todavía una fracción mínima (1,2%, en total, 54,671) de los 1.733.809 beneficiarios temporales de protección (fuerza de trabajo siria en Turquía), registrados entre los 19 y los 64 años de edad

⁴⁶⁴ El Reglamento sobre Permisos de Trabajo de Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal, entró en vigor a través del Reglamento de Empleo del Consejo del Gabinete de 2016/8375 y fue publicado en la Gaceta Oficial N ° 29594 de 15/01/2016, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 del Régimen de Protección Temporal publicado el 22 de octubre de 2014 (Boletín Oficial de la República de Turquía nº29153).

en Turquía.

De entre las limitaciones, la legislación reconoce el derecho al trabajo de aquellos refugiados que se han registrado antes las autoridades turcas bajo el RPT por un periodo superior a 6 meses, limitado a determinados sectores, profesiones y áreas geográficas y en todo caso, a consideraciones de seguridad nacional, salud pública y orden público. Están excluidos de la solicitud del permiso de trabajo, aquellos sirios que realicen labores de agricultura y los empresarios. Especial relevancia tiene la provisión a favor de la cual, todos los trabajadores tienen derecho a recibir el Salario Mínimo Interprofesional (SMI), fijado en 1770 TL (350€) mensuales para el 2018, regulación que ha supuesto una mejora en los abusos realizados desde el comienzo de la crisis en Siria a los refugiados que llegaban a Turquía.

El Ministerio también puede establecer una cuota para los beneficiarios de protección temporal en función de las necesidades de los sectores y provincias. En todo caso y conforme al RPT, el número de beneficiarios activos en un lugar de trabajo no puede superar el 10% de la fuerza de trabajo, a menos que el empleador pueda demostrar que no habría ciudadanos turcos capaces de asumir el cargo⁴⁶⁵. Si el lugar de trabajo emplea a menos de 10 personas, solo se puede contratar a un beneficiario de protección temporal. Es decir, por cada 10 trabajadores turcos, solo podrá contratarse un trabajador sirio. Esta cuota está implementada únicamente en relación a los beneficiarios de protección temporal, no siendo así en el supuesto de contratación de cualquier otro extranjero, cuya cuota es de un 5%. El elevado índice de alfabetización de los refugiados sirios junto con la elevada tasa de desempleo en Turquía, determinan las políticas relativas a la cuotas, que en último caso, protegen el mercado de trabajo en Turquía para sus nacionales y en aquellos puestos que estos no puedan cubrir, sustituirlos por mano de obra cualificada como podrían ser los trabajadores procedentes de países de la Unión Europea.

Aquellos ciudadanos sirios que deseen trabajar en el sector de la salud o la

⁴⁶⁵ Capítulo 3, artículo 3.5 del Reglamento sobre los Permisos de Trabajo de Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal de 15 de enero de 2016.

educación, necesitarán permisos adicionales del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación o del Consejo Superior de las Universidades. Algunos puestos de trabajo, solo podrán llevarse a cabo por ciudadanos turcos, incluyendo, dentistas, enfermeros, matronas, farmacéuticos, veterinarios, abogados notarios, seguridad pública y privada de las instituciones públicas, directores de hospitales privados y todas aquellas funciones relativas al uso territorial de las aguas turcas. A pesar de estas limitaciones, la garantía legal del derecho al trabajo de los ciudadanos sirios con acceso a la seguridad social turca y con el SMI reconocido, no excluye el hecho de la necesidad efectiva en la implementación.

En relación al derecho al empleo, la ley establece una distinción entre las diferentes categorías de beneficiarios de protección internacional, según se les haya concedido el estatus de refugiados, de refugiados condiciones, protección subsidiaria o protección temporal.

Por lo que respecta a las categorías de los beneficiarios de protección internacional, tienen un trato preferencial con respecto a la aplicabilidad de las pruebas del mercado laboral. No se puede imponer ninguna restricción sectorial o geográfica al acceso al empleo de los refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria que hayan residido en Turquía durante 3 años o estén casados con un ciudadano turco o tengan un hijo turco⁴⁶⁶. Las personas bajo protección internacional, tienen derecho a solicitar un permiso de trabajo a los 6 meses de iniciar su solicitud de asilo⁴⁶⁷.

Los refugiados y los titulares de protección subsidiaria tienen acceso a un empleo o trabajo por cuenta propia una vez se les ha otorgado el estatus, sobre la base de su Documento de identidad del titular de la protección internacional sin tener que cumplir con los requisitos adicionales⁴⁶⁸.

Por el contrario, los refugiados condicionales están sujetos a las mismas reglas que

⁴⁶⁶ Artículo 18 sobre la regulación de los permisos de trabajo del RPT..

⁴⁶⁷ Artículo 89.4 de la LEPI.

⁴⁶⁸ Ídem.

los solicitantes de protección internacional. Se les exige que soliciten un permiso de trabajo o una exención del permiso de trabajo en los sectores de la agricultura y la ganadería, cuando hayan transcurrido 6 meses desde la concesión de su estatus⁴⁶⁹. Por lo tanto, también pueden estar sujetos a limitaciones sectoriales o geográficas en el acceso al mercado de trabajo. En la práctica, parece que solo unos pocos refugiados condicionales pueden acceder a la concesión de los permisos de trabajo⁴⁷⁰.

Sin embargo, a los beneficiarios del RPT, se les exige el requisito temporal previo de 6 meses para poder presentar la solicitud de un permiso de trabajo⁴⁷¹. Además, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social toma en consideración la provincia donde reside el beneficiario. Sin embargo, puede dejar de emitir permisos de trabajo con respecto a determinadas provincias por presentar riesgos en términos de orden público, seguridad pública o salud pública.

El marco legal actual incluye enfoques dirigidos al empleador, con especial énfasis en la migración laboral selectiva. La introducción de la Tarjeta Turquesa es una indicación de este énfasis; permite el acceso a permisos de trabajo permanentes para aquellos considerados de importancia estratégica, determinados principalmente por un alto nivel educativo, experiencia profesional e inversiones en Turquía.

Algunos han sugerido que los esfuerzos del gobierno turco para establecer y mantener condiciones de vida dignas para los refugiados, y extender las oportunidades del mercado laboral a los refugiados, ha sido un acto de diplomacia pública⁴⁷². Otros argumentan que las reformas del mercado laboral para dar cabida a los refugiados son consistentes con objetivos más amplios de reforma macroeconómica. Independientemente del razonamiento, el alcance y la duración

⁴⁶⁹ Ídem.

⁴⁷⁰ Refugees International, *I am only looking for my rights: Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey*. Diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2ylz434>, 5.

⁴⁷¹ Capítulo 2, artículo 2.1 b) del Reglamento sobre los Permisos de Trabajo de Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal de 15 de enero de 2016.

⁴⁷² ASHLEE, B. (2016). *The World's Best Refugee Camp?*. Development Policy. Acceso 25 de julio de 2018. Véase, <http://devpolicy.org/in-brief/the-worlds-best-refugee-camp-20140221/>.

de la estancia de la población de refugiados sirios en Turquía ha planteado cuestiones sobre la sostenibilidad a largo plazo de su inclusión en el mercado laboral. Esto permitiría que los sirios fueran autosuficientes contra la disminución del apoyo de los donantes, y alentaría al crecimiento de sectores clave para compensar los gastos en recursos y compensar a las desventajas asociadas con un gran mercado laboral informal, incluida la presión a la baja sobre los salarios y el impacto del desplazamiento en los locales.

En resumen, hay fuertes argumentos para que una inclusión más formalizada en el mercado laboral beneficie tanto a los turcos como a los sirios⁴⁷³. Sin embargo, como se detalla a continuación, deben superarse los obstáculos políticos, junto con un análisis y pronóstico más detallados sobre los resultados que seguirían a la inclusión sectorial específica.

El otorgamiento a los refugiados sirios en Turquía del derecho de acceso al trabajo formal fue un primer paso hacia su integración económica, pero aún existen varios desafíos que, a lo largo de la presente investigación, iremos exponiendo.

1.2. Inclusión de los refugiados sirios en el mercado laboral turco.

1.2.1. Garantías de los derechos laborales. El permiso de trabajo.

Turquía alberga casi 3,7 millones de refugiados sirios registrados⁴⁷⁴. El país ha mostrado una apertura ejemplar⁴⁷⁵ y ha realizado esfuerzos considerables para apoyar a los sirios a pesar de la presión sobre sus servicios sociales e infraestructuras. El gobierno ha facilitado el acceso a sus servicios públicos críticos como la salud, la vivienda, la educación y asistencia social. Siendo conscientes que los refugiados no pueden confiar únicamente en la asistencia social gratuita

⁴⁷³ ABUZER, I., SIVEREKLI, E. y DEMIR, M. (2018). *Outlook of Employers and Workers in Sanliurfa to the Employment of Syrians*. International Labour Organization.

⁴⁷⁴ Conforme a ACNUR, a fecha 14 de marzo de 2019, el número total de sirios registrados en Turquía asciende a 3.646,889. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>

⁴⁷⁵ “Turquía ha demostrado una generosidad incomparable”, Supporting the future of Syria and the region, days of dialogue, march 2017. Conclusiones del consejo de ministros de la Unión Europea y Naciones Unidas.

proveniente del propio gobierno y de la comunidad internacional, el gobierno de Turquía aprobó un reglamento en enero de 2016 para permitir que los refugiados sirios obtuvieran permisos de trabajo formales⁴⁷⁶. El objetivo es ayudar a los refugiados sirios a ser económicamente independientes de la asistencia social y contribuir de este modo a la construcción de la economía turca.

El Reglamento sobre el Permiso de Trabajo para Extranjeros bajo Protección Temporal (RPTE, por sus siglas en español), adoptado el 15 de enero 2016, regula los procedimientos para otorgar permisos de trabajo a personas bajo protección temporal. Por tanto, se requiere que los beneficiarios de protección temporal soliciten un permiso de trabajo para acceder a un empleo⁴⁷⁷.

A fecha 31 de marzo de 2018, el número de permisos de trabajo otorgados a los sirios bajo la protección temporal era de 19.925. Además, 20.970 sirios con permisos de residencia tenían permisos de trabajo regulares, lo que hace un total de 40.895 sirios con permisos de trabajo. La cifra de los permisos de trabajo expedidos a los sirios con permisos de residencia se refiere a los permisos de trabajo regulares para los cuales cualquier extranjero puede solicitar, y por lo tanto no está relacionada con el Régimen de Protección Temporal. Sin embargo, parece que los refugiados también están utilizando este canal para obtener permisos de trabajo, ya que el número de permisos de trabajo regulares otorgados a los sirios ha aumentado constantemente desde el inicio de la crisis. Mientras tanto, a la misma fecha, se habían otorgado otros 13.776 permisos a los sirios que establecían sus propios negocios, lo que elevó legalmente el número total de sirios que trabajan en Turquía a 54,671. La solicitud de un permiso de trabajo puede presentarse después de 6 meses desde la concesión del estado de protección temporal⁴⁷⁸, por parte del empleador a través de un sistema en línea (E-Devlet Kipisi) o por el beneficiario mismo en el caso del trabajo por cuenta propia⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Ley número 6458 de Extranjería y Protección Internacional conforme al Reglamento número 29153.

⁴⁷⁷ Artículo 4.1 RPTE.

⁴⁷⁸ Artículo 5.1 RPTE.

⁴⁷⁹ Artículo 5.2 y 5.3 RPTE.

El Reglamento prevé una exención de la obligación de obtener un permiso de trabajo para la agricultura estacional y la ganadería⁴⁸⁰. En ese caso, sin embargo, los beneficiarios deben presentar una solicitud a las autoridades provinciales pertinentes para obtener una exención de permiso de trabajo⁴⁸¹. El Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales también puede limitar el número y las provincias donde los beneficiarios de protección temporal pueden trabajar bajo esta exención⁴⁸².

Más allá de las reglas especiales en el contexto de la agricultura y la ganadería, el Reglamento prohíbe a los beneficiarios trabajar en profesiones que solo pueden realizar los ciudadanos turcos⁴⁸³, como por ejemplo, dentistas, farmacéuticos, veterinarios, director de hospitales privados, abogados, notarios, oficial de seguridad, exportador de pescado, marisco, mejillones, perlas, coral, submarinista, capitán de barco, maquinista, marinero y guías turísticos.

El Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, para conceder la solicitud, toma en consideración la provincia donde reside el beneficiario⁴⁸⁴, pudiendo dejar sin efecto las solicitudes que se refieran a permisos de trabajo a desempeñar en las provincias declaradas nulas por plantear riesgos en términos de orden público, seguridad o salud pública.

Los beneficiarios de la protección temporal pueden desplazarse entre las provincias, entre otras razones, para buscar empleo. Este es a menudo el caso de los sirios que viven en Şanlıurfa o Estambul y se mudan a Ankara por oportunidades de trabajo. Para reducir el empleo informal, el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales ha brindado a los empleadores la posibilidad de hacer una declaración oficial ante un notario público de que un beneficiario está comenzando un empleo, para que ese beneficiario transfiera su lugar de residencia

⁴⁸⁰ Ídem, artículo 5.4. RPTE.

⁴⁸¹ Ídem.

⁴⁸² Ídem, artículo 5.5 RPTE.

⁴⁸³ Ídem, artículo 6.2 RPTE.

⁴⁸⁴ Ídem, artículo 7.1 RPTE.

dentro de 30 días al comienzo del trabajo para el que ha sido empleado. Sin embargo, debido a los obstáculos para obtener un permiso de trabajo y al hecho de que los empleadores no hacen las declaraciones oficiales necesarias, no pueden cambiar su dirección del lugar donde se registraron por primera vez.

El Ministerio también puede establecer un cupo de beneficiarios de protección temporal según las necesidades de los sectores y provincias⁴⁸⁵. El número de beneficiarios activos en un lugar de trabajo específico no puede exceder el 10% de la fuerza laboral, a menos que el empleador pueda probar que no habría nacionales turcos capaces de asumir el cargo. Si el lugar de trabajo emplea a menos de 10 personas, solo se puede reclutar a un beneficiario de protección temporal. El coste oficial para la obtención del permiso de trabajo es de 537 Liras Turcas / 119 € ⁴⁸⁶. En virtud del Reglamento, los beneficiarios de protección temporal no pueden recibir un salario inferior al salario mínimo.

Conforme a los datos ofrecidos por el Centro de Comunicación de la Presidencia (Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi, CİMER, por sus siglas en turco), el número de permisos de trabajo otorgados a los beneficiarios de protección temporal ha aumentado lentamente después de la adopción del Reglamento un número total de 32,199 a fecha 15 de noviembre 2018⁴⁸⁷. Del 1 de enero de 2016 al 30 de septiembre de 2018 fue de 27.930, es decir, en dos meses y medio, se concedieron 4.269 permisos de trabajo. Estas cifras muestran que el número de permisos de trabajo emitidos aún representa menos del 1% de los beneficiarios de protección temporal en edad laboral de entre los 19 años y 64 años (ambos inclusive), en Turquía⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ Ídem, artículo 8 RPTE.

⁴⁸⁶ Refugees International, *I am only looking for my rights: Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey*. Diciembre de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2ylz434>, 5.

⁴⁸⁷ Mülteciler Derneği, 'Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Mart 2019', 28 March 2019, available in Turkish at: <https://bit.ly/2FycEVd>.

⁴⁸⁸ DGMM, *Temporary protection statistics*, 21 December 2017.

La distribución provincial de los permisos de trabajo se ha realizado conforme a los datos expuestos en la siguiente tabla⁴⁸⁹:

Permisos de trabajo bajo protección temporal por provincia: 1 Enero 2016 – 30 Septiembre 2018.	
Provincia	Número de permisos
Estambul	7,857
Gaziantep	3,369
Bursa	3,240
Kahramanmaraş	2,313
Mersin	1,617
Ankara	1,002
Konya	945
Hatay	900
Kocaeli	804
Adana	641
Otros	5,242
Total	27,930

En relación al género, 25,457 permisos fueron otorgados a hombres, representando un 91% del total de los permisos concedidos y 2,473 a mujeres, lo que representa un 8,9% del total de los permisos concedidos.

Las principales ocupaciones para las cuales los beneficiarios de protección temporal sirios recibieron permisos de trabajo son las siguientes⁴⁹⁰:

Permisos de trabajo para los beneficiarios de protección temporal por sector: 1 enero 2016 – 30 Septiembre 2018.	
Profesión	Número de permisos.
Trabajos manuales.	2,411
Trabajos textiles.	1,117
Corredor de diligencias.	653
Médico.	554
Enfermero.	543

⁴⁸⁹ Fuente: ODATV: <https://bit.ly/2TOFQ5v>.

⁴⁹⁰ ODATV: <https://bit.ly/2TOFQ5v>.

Director administrativo.	521
Empleado de oficina.	460
Personal de apoyo.	452
Limpieza.	433
Otros.	20,786
Total	27,930

Se entiende que existen más de 1.7 millones de sirios en edad de trabajar que en Turquía bajo el régimen de Protección Temporal (46% de ellos mujeres) y por tanto, necesitan de mejores oportunidades de subsistencia. La situación actual deja más de 97 % de ellos fuera del mercado laboral formal⁴⁹¹.

Para poder comprender la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía, hay que considerar diferentes grupos de acceso: los que acceden a través del Régimen de Protección Temporal; los que acceden a través de la concesión del derecho de residencia (comprenderíamos en este grupo los que han adquirido la ciudadanía o nacionalidad), los demandantes de asilo y los empresarios sirios.

1.2.2. Empleadores.

Hemos de diferenciar las políticas laborales según se trate de empresarios sirios autónomos, micro-empresas, pequeña, mediana o gran empresa, tanto en inversión participada única o compartida con empresas nacionales turcas o transnacionales, así como aquellas que no estando participadas por refugiados sirios, sí realizan la contratación de personal sirio y por tanto, influyen en su inclusión laboral a través de la creación de empleo.

En este sentido, debemos tener en cuenta el análisis de las Organizaciones no Gubernamentales (en adelante, ONGs por sus siglas en inglés) que en muchos casos tienen mayor oportunidad de contratación de refugiados sirios a través de las exenciones concedidas por el gobierno y que en este caso, funcionarían como

⁴⁹¹ Este número no incluye a los refugiados que trabajan en los centros de educación temporales como voluntarios, pero sí incluye al personal sanitario que trabaja en los centros públicos.

sector o empresa privada fomentando la creación de empleo. Las ONGs nacionales e internacionales, han estado activas en las provincias fronterizas desde el inicio del conflicto sirio. En 2015, por ejemplo, había aproximadamente 150 ONGs, incluidas las IONGs establecidas en la localidad fronteriza de Gaziantep.

Las organizaciones de la sociedad civil han sido un empleador importante para los sirios que se encuentran bajo protección temporal. Las ONGs y las IONGs empleaban aproximadamente a 14,000 empleados en Gaziantep a finales de 2015. Sin embargo, en la actualidad, el alcance de las actividades de las ONG extranjeras ha quedado limitado por la imposibilidad de registro ante las autoridades turcas. A día de hoy, están bajo un estrecho seguimiento por parte del PDMM competente, ya además del requisito de registro y su renovación periódica⁴⁹², tienen que obtener los permisos de trabajo habilitados para todos sus trabajadores, ya sean nacionales, internacionales o refugiados sirios. Las irregularidades de las ONG internacionales en relación con la obligación de los permisos de trabajo han llevado a un número significativo de multas administrativas y en muchos casos, el cierre de la INGOs⁴⁹³. Según las fuentes consultadas se entiende que uno de los motivos del cierre de estas INGOs fue la decisión del gobierno de gestionar las ayudas exteriores a través de ONGs nacionales turcas. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal de Magistrados de Hatay anuló una de las multas impuestas a una ONG cuyos trabajadores sirios carecían de permisos de trabajo por ser incompatibles con las incompatible con las disposiciones de protección especial para las ONG de ayuda humanitaria conforme a la Ley de Permiso de Trabajo para Extranjeros y la Convención sobre Refugiados⁴⁹⁴.

En general, realizan actividades transfronterizas en Siria y en Turquía en colaboración con DGMM y otras autoridades. Algunas ONGs están realizando actividades en el norte de Siria, frontera con Turquía (Hatay).

⁴⁹² Véase la lista de organizaciones registradas en la página del Ministerio del Interior de la República de Turquía. *Foreign CSOs permitted to operate in Turkey*, disponible en <https://bit.ly/2TZyYgU>.

⁴⁹³ En mes de junio de 2019, se ha producido el cierre de todas las actividades realizadas por la ONGs Médicos sin Fronteras en Gaziantep, al no estar registrada oficialmente ante las autoridades turcas.

⁴⁹⁴ 1ª Magistrates' Court of Hatay. Decisión 2016/180 de 31 de marzo de 2016.

1.3. Dificultades de acceso al empleo de los refugiados sirios.

1.3.1. La relación causa-efecto.

La llegada de los refugiados sirios al mercado laboral turco es, por tanto, el impulso hacia el mercado de trabajo informal, algo común con anterioridad a la crisis, pero que aumentó en los últimos cinco años y alcanzó el 34,3% en julio de 2017. El nivel de trabajo en el sector informal es más elevado en el sector de la agricultura, pero también es común en otros sectores de la economía⁴⁹⁵, como por ejemplo en el sector textil y en el sector de la construcción.

La falta de oportunidades laborales formales es un factor clave que impulsa los altos índices de pobreza entre la población siria y prolonga su dependencia de la ayuda externa. Los últimos resultados del Ejercicio de Monitoreo de Vulnerabilidad Integral (CVME, por sus siglas en turco) y de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN, por sus siglas en inglés) muestran que mientras menos del 20% de los hogares de refugiados sirios no tienen miembros que trabajen, más de dos tercios de ellos (que van desde el 65% para solicitantes no elegibles y se sitúa en el 78% para los beneficiarios de la ESSN) no pueden confiar en un trabajo cualificado o confiable. Como resultado, el 59% de los hogares sirios se clasifican como pobres en múltiples dimensiones. Esto tiene consecuencias directas para las condiciones de vida y las perspectivas futuras de los hogares en cuestión, incluyendo un mayor recurso a estrategias de afrontamiento negativas, una menor asistencia escolar, falta de acceso a la atención médica básica y una mayor inseguridad alimentaria. Sin embargo, una evaluación reciente de los beneficiarios de la ESSN muestra que aproximadamente el 22,6% de la carga de trabajo actual está lo suficientemente cerca del mercado laboral, por lo que podría transitarse gradualmente hacia la autosuficiencia a través de programas de apoyo al empleo⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ 3RP Turkey 2018-2019, Livelihoods Chapter.

⁴⁹⁶ WFP, Refugees in Turkey: Comprehensive Vulnerability Monitoring Exercise (Round 2), May 2018.

La ESSN está beneficiando a 1.5 millones de individuos y tiene efectos positivos con respecto a la pobreza, la deuda y las condiciones de vida⁴⁹⁷. Aunque la ESSN no es compatible con las oportunidades de trabajo formal, y los refugiados que obtienen un permiso de trabajo están excluidos del programa, la gran mayoría de la población siria depende de los ingresos del trabajo además de la asistencia. Un promedio del 65% de los hogares sirios dependen del trabajo cualificado o el trabajo informal no agrícola como su principal fuente de ingresos, lo que representa un 47% para los beneficiarios de ESSN y un 70% para los hogares que no son elegibles para recibir el apoyo de ESSN⁴⁹⁸. Por tanto, ser beneficiario de la ESSN es incompatible con la solicitud de un permiso de trabajo⁴⁹⁹. La ayuda otorgada a través de este programa es de unos 30€ mensuales (120€). Las posibilidades de subsistencia de un refugiado sirio mediante el beneficio exclusivo de éste programa, son muy reducidas y compatibilizarlo con la inclusión en el trabajo formal, no solo haría que los refugiados sirios tuvieran un mayor bienestar social, sino que reduciría su incorporación en el trabajo informal. Del mismo modo y en relación a los matrimonios polígamos, la asistencia otorgada bajo la ESSN, por ejemplo, solo se proporciona a una esposa y ella es la registrada por hogar⁵⁰⁰.

Las familias bajo protección temporal (excluyendo a los trabajadores registrados) son elegibles para la asistencia del programa ESSN⁵⁰¹, con una asignación mensual por cada miembro de la familia de 120 Liras Turcas / 24€⁵⁰². En febrero de 2019, ESSN había desembolsado la cantidad de 1,545,674€ a los beneficiarios del programa de los cuales, 1,361,402€ (88.1%) han sido realizados a favor de los refugiados sirios bajo protección temporal. La mayoría de los beneficiarios se encuentran en la localidad de Gaziantep (213,602), seguido de Estambul

⁴⁹⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento y al Consejo Europeo. Tercer informe anual sobre el Programa de Facilidad de los refugiados en Turquía. Bruselas, 10 de abril de 2019. COM (2019) 174 final. P.10

⁴⁹⁸ Ídem.

⁴⁹⁹ En la entrevista mantenida el día 6 de mayo de 2019, con la directora de Los Mecanismos de Ayuda para los Refugiados Sirios en Turquía de la Delegación de la Unión Europea en Turquía, Dña. Emma Clua, nos informa que al igual que cualquier otro sistema subsidiario de ayuda, la compatibilidad con la generación de ingresos a través del empleo, excluye el objeto para el que ha sido destinado y por tanto, determina su incompatibilidad.

⁵⁰⁰ Información proporcionada por Amnistía Internacional en febrero de 2019.

⁵⁰¹ European Commission, *'1 million refugees in Turkey reached by EU's Emergency Social Safety Net'*, 17 October 2017. Véase, <http://bit.ly/2ztLNSN>.

⁵⁰² World Food Programme, *FAQ on Emergency Social Safety Net*, December 2016. Véase, <http://bit.ly/2o41iPQ>.

(213,602), Şanlıurfa (153,090), Hatay (137,290) y Ankara (94,049) y Adana (86,281)⁵⁰³. En relación a los CAT, el programa ha brindado asistencia en efectivo a 90,659 beneficiarios⁵⁰⁴.

La escala de la necesidad de acceso al empleo ha llevado a los socios de 3RP (en adelante, donantes) a aumentar su enfoque en el apoyo a la autosuficiencia de los refugiados, especialmente a través de un aumento constante en la programación relacionada con los medios de vida, con un enfoque en la creación de empleos reales y apoyo en las colocaciones de trabajo. Sin embargo, el plan de respuesta también debe mantener un equilibrio sensitivo en el apoyo a las comunidades de acogida.

En Turquía, la tasa de desempleo alcanzó un promedio del 10,9 por ciento (3,25 millones de personas sin trabajo) en 2017, con tasas aún mayores del 15,1 por ciento en las provincias del sureste, que ya estaban menos desarrolladas antes de la crisis⁵⁰⁵.

La evaluación del Banco Mundial sobre el impacto de la crisis de Siria en el mercado laboral turco concluyó que la afluencia de refugiados sirios empleados de manera informal llevó a un desplazamiento a gran escala de trabajadores turcos hacia el sector informal, con una tasa de seis por cada diez refugiados⁵⁰⁶.

Sin embargo, no todos los grupos se han beneficiado del aumento en el empleo formal y la creación de empleo en los lugares de trabajo regulares. Específicamente, no ha habido un aumento en la sector de las mujeres y los trabajadores sin educación en el empleo formal y regular. Como consecuencia, las mujeres turcas han experimentado un desplazamiento neto a gran escala fuera del mercado laboral, gran parte de lo cual puede explicarse por una disminución en el trabajo a tiempo parcial.

⁵⁰³ Türk Kızılay, *Suriye insani yardım operasyonu*, February 2019. Véase, <https://bit.ly/2Ycy9jo>.

⁵⁰⁴ *Ídem*.

⁵⁰⁵ 3RP Turkey 2018-2019, *Livelihoods Chapter*.

⁵⁰⁶ World Bank. (2015). *Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labour Market*.

Esta combinación de aumento del desempleo y la afluencia de refugiados ha generado cada vez más tensiones en torno a las percepciones de la competencia por el empleo y otras oportunidades económicas. En una encuesta reciente, el 71% de los encuestados turcos indicaron que creen que los sirios les están quitando empleos⁵⁰⁷, haciendo que la competencia laboral sea la consecuencia negativa más calificada de la afluencia de refugiados. En particular, la competencia de las empresas sirias, que generalmente actúan dentro de los parámetros del mercado de trabajo informal y por lo tanto no pagan impuestos, parece ser la fuente más aguda de tensiones relacionadas con los medios de vida⁵⁰⁸. En consecuencia, hasta el 73% de los encuestados turcos no están de acuerdo con el derecho a trabajar de los sirios o la posibilidad de emprender sus propios negocios, si bien reconocen que el 55% de los empleadores sirios están explotando a los trabajadores sirios⁵⁰⁹.

Finalmente, es importante subrayar que el impacto de la crisis de Siria está coincidiendo con una desaceleración del ritmo de creación de empleo en la economía. De hecho, el Banco Mundial ha estimado que incluso suponiendo un crecimiento económico de más del 4% para los próximos años, la creación neta de empleos de las empresas formales ahora es de un 0%, lo que significa que la economía está destruyendo actualmente tantos empleos como crea⁵¹⁰.

1.3.2. El trabajo informal.

Hasta el año 2016, con el desarrollo del Reglamento sobre los permisos de trabajo para extranjeros bajo protección temporal, no se identificaron los procedimientos mediante los cuales se regulaba el derecho al trabajo de los refugiados sirios⁵¹¹, lo que significa que en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2016, los refugiados sirios bajo protección temporal (2.834.441 millones registrados) no tenían derecho a trabajar en el sector formal. Aunque legalmente existía esta disposición, en la práctica se obligó a los refugiados sirios a trabajar en el sector informal lo que

⁵⁰⁷ Istanbul Bilgi University, Attitudes Towards Syrians in Turkey, Centre for Migration Research, March 2018.

⁵⁰⁸ Hacettepe University-Murat Erdogan: Syrians Barometer 2017 & Syrians in Turkey 2014 .

⁵⁰⁹ Ekonomistler Plaormu, Perceptions Towards Syrians in Turkey, September 2017.

⁵¹⁰ World Bank, data presented at the ENSS Future Workshop, 20 June 2018.

⁵¹¹ OKYAY (2017: 5).

tuvo gran impacto en la economía del país y en su mercado laboral.

Su entrada en el mercado laboral de manera informal se realizó de tres formas:

- El primer grupo crearon sus propias empresas en colaboración con socios comerciales turcos, teniendo grandes problemas de participación real como las debidas en operaciones bancarias y obtención de derechos de propiedad. Aquellos que lo hicieron, fueron los que trabajaban en este sector en su propio país, Siria, es decir, la clase media alta que escapó de la guerra por motivos políticos, al inicio de la crisis.
- El segundo grupo trabajaba como comerciantes o artesanos independientes, es decir, autónomos dispuestos a realizar el mismo trabajo por una compensación económica inferior.
- El tercer grupo, el más numeroso y vulnerable, consistente en trabajadores asalariados⁵¹² que reciben una remuneración mínima en condiciones de precariedad y de exclusión social. Trabajadores que además tienen que superar la barrera del idioma, unas competencias inadaptables, la falta de permisos de trabajo oficiales, generando, en todo caso, la ausencia de derechos laborales⁵¹³ con las largas horas de trabajo, sin descanso semanal, sin prestaciones sociales y/o de seguridad, el trabajo infantil o la discriminación en el lugar de trabajo.

Según el informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los refugiados sirios en Turquía (mercado laboral de gran flexibilidad) se dedican principalmente a realizar trabajos informales y, según se informa, reciben un porcentaje tan bajo como una fracción del salario mínimo interprofesional. Incluso en el sector formal, muchas veces, se enfrentan a las barreras de idioma, competencias inadecuadas y falta de permisos de trabajo formales⁵¹⁴. Tales condiciones a menudo los obligan a cambiar de trabajo o de ciudad. En otras palabras, como afirma la FAO, los refugiados sirios no

⁵¹² Development Workshop, 2016: 101-102.

⁵¹³ FAO, 2017: 4.

⁵¹⁴ FAO, 2017: 5.

solo emigran de Siria a Turquía, sino que también emigran dentro de Turquía de una ciudad a otra siendo la búsqueda de empleo el motivo principal⁵¹⁵.

1.3.2.1. Causas socioeconómicas, estructurales y culturales.

El idioma sigue siendo la gran barrera para los sirios bajo protección temporal para acceder a los servicios e integrarse en las comunidades locales. Esto es ampliamente visible en el sector la salud y la educación donde, a pesar de la gratuidad para los sirios bajo protección temporal, se enfrentan a dificultades para comprender los procedimientos e instrucciones. Las mujeres sirias están particularmente mal informadas sobre sus derechos a la protección y los servicios de apoyo legal, con especiales dificultades en comprender donde buscar ayuda para sus hijos o donde buscar ayuda para enfrentar la violencia, el acoso o los malos tratos en su vida diaria⁵¹⁶.

Otro factor determinante en la inclusión laboral de los refugiados sirios es la falta de certificación de competencias, tanto académicas como profesionales⁵¹⁷. Esta información no pudo recuperarse de las bases de datos sirias y los refugiados sirios que acceden al país no tiene modo de justificar las competencias que aseguran tener⁵¹⁸, *“algunos estados han reconocido la necesidad de utilizar herramientas de análisis rápido y de obtener de forma rápida y eficiente el reconocimiento y la certificación de competencias y calificaciones”*⁵¹⁹. Este es el supuesto de los más de 5.000 médicos sirios en Turquía. Su situación precaria por la falta de acceso al mercado de trabajo es notoria. A su falta de acreditación de competencias (únicamente demostrable a través de supuestos reales de ejercicio o práctica médica), se une el desconocimiento de la lengua del país que les acoge.

⁵¹⁵ FAO, 2017: 4.

⁵¹⁶ 3RP, 2019-2020.

⁵¹⁷ *Syria Education sector analyse. The effects of the crisis on education in Syria 2010-2015*. Whole of Syria education focal point. Unicef MENA, Regional Office, 2015.

⁵¹⁸ *Estatistical Report on education in Syria for the years 2011-2017*. The statistical report was prepared and published in 2018 with the support of the UNESCO Regional Office for Education in the Arab States. Ministry of Education - Syrian Arab Republic 2018 .

⁵¹⁹ Ídem, párrafo 74 (p. 22).

Pero este problema también se produce en relación a los pacientes que acuden a servicios médicos asistidos por sanitarios turcos (desconocen el árabe y por tanto no pueden comunicarse). Por este motivo, La Organización Mundial de la Salud (OMS, por sus siglas en español), en colaboración con el Ministerio de Sanidad turco desarrolló un plan de capacitación del personal médico.⁵²⁰ De este modo, no solo se pudo reconocer su condición académica y profesional de médicos si no que también pudieron acreditarse para integrarles como parte del sistema sanitario turco y reubicarles geográficamente en aquellas regiones de gran afluencia de refugiados sirios.

En Turquía, de los más de 80 millones de habitantes, 6.7 millones están matriculados en educación secundaria y aproximadamente 800,000 estudiantes universitarios se gradúan cada año⁵²¹. Con la actual tasa de desempleo en Turquía (supera el 11.1%) y el elevado número de estudiantes graduados turcos, la posible incorporación en el mercado laboral formal de los refugiados sirios presenta mayor complejidad. Todo ello unido a la falta de competencias reales probadas (por la inexistencia de documentación y la barrera del lenguaje), hace que el porcentaje de refugiados sirios empleados en el sector informal sea muy elevado.

Como hemos señalado, los bajos niveles de educación y los datos limitados sobre los tipos de habilidades y experiencias de los refugiados sirios que viven en Turquía son otra de las barreras que dificultan su acceso al empleo⁵²². Los únicos datos disponibles y que se obtuvieron antes del comienzo de la guerra muestran que en las provincias cercanas a la frontera turca, el nivel educativo de los sirios fue bajo en comparación con el de los turcos. Por ejemplo, en las provincias sirias de Aleppo e Ibdil fronterizas con Gaziantep (Turquía), solo alrededor del 20% de los sirios obtuvieron estudios de educación secundaria y universitarios. Las cifras estimadas son más bajas (15%) para las personas de Raqqa y más altas (40%) para

⁵²⁰ Véase, <http://www.euro.who.int/en/countries/turkey/news/news/2017/06/world-refugee-day-who-training-enables-syrian-doctors-and-nurses-to-provide-health-care-in-turkey>

⁵²¹ Fuente CoHE.

⁵²² *Syria Education sector analyse. The effects of the crisis on education in Syria 2010-2015*. Whole of Syria education focal point. Unicef MENA, Regional Office, 2015.

las de Lattakia⁵²³. En Turquía, en promedio, alrededor del 45% de las personas han completado la educación secundaria o postsecundaria. Los bajos niveles de educación de los refugiados sirios y la falta de habilidades reconocidas o formalmente documentadas están asociados con la baja emisión de permisos de trabajo formales dado que los puestos pueden ocuparse por ciudadanos turcos.

Se plantea como necesidad esencial evaluar de forma participativa el apoyo a los jóvenes en su transición de la educación al mercado laboral. El empoderamiento de los jóvenes es esencial como una fuerte perspectiva de género para garantizar la igualdad de acceso a los servicios para mujeres, hombres, niñas y niños. De especial importancia son los programas para el empoderamiento de las mujeres, reduciéndose el elevado índice de trabajo infantil. Actualmente, tras el estudio realizado en el año 2019 entre las mujeres refugiadas sirias, las causas del reducido porcentaje de mujeres en el mercado laboral, obedece, según el orden enumerado, a las cargas familiares, a su deseo personal de no trabajar y a la negativa ofrecida por sus propias familias.

Entre las razones de este elevado número de personas trabajando en el mercado informal se encuentra la realidad sobre la cual, los refugiados que actualmente reciben ayuda en efectivo del programa de transferencia de efectivo (asistencia social) financiado por la Unión Europea corren el riesgo de perder beneficios si trabajan formalmente. Y en el mismo supuesto se encuentran aquellos que obtienen la nacionalidad. Debemos también tener en cuenta que existen desincentivos relacionados con la ubicación, ya que el lugar en el que se registra a un refugiado determina dónde pueden buscar trabajo formal. Por lo tanto, muchos sirios que se han trasladado a mercados laborales más dinámicos como Estambul, Ankara e Izmir no pueden buscar empleo formal allí a menos que cambien su ubicación de registro, un procedimiento administrativo tedioso.

⁵²³ *Estatistical Report on education in Syria for the years 2011-2017*. The statistical report was prepared and published in 2018 with the support of the UNESCO Regional Office for Education in the Arab States. Ministry of Education - Syrian Arab Republic 2018.

Si bien el Reglamento sobre Permisos de Trabajo permite el acceso al trabajo, los obstáculos como los aranceles de permisos de trabajo que deben pagar los empleadores y la falta de conocimientos del idioma turco dificultan la integración de los sirios en la fuerza laboral. Se han hecho muchos arreglos legislativos y administrativos para superar estas barreras y aumentar la participación siria en el empleo formal. Por ejemplo, en 2018, las tasas anuales de permiso de trabajo fueron subsidiadas en un 40% para los empleadores sirios bajo protección temporal⁵²⁴. Además, como hemos señalado repetidamente, los sirios bajo protección temporal pueden trabajar en la agricultura de temporada o la cría de animales dentro del alcance de las exenciones del permiso de trabajo, considerándolo en todo caso como trabajo formal.

Es necesario continuar apoyando la implementación efectiva del Reglamento de Permisos de Trabajo, reducir las barreras burocráticas y aumentar los incentivos para que los empleadores empleen a sirios. Las restricciones a la seguridad social también pueden plantear dificultades para los aspirantes a empresarios migrantes, especialmente debido a su falta de acceso a fuentes de crédito. En muchos países, registrar un nuevo negocio puede significar la pérdida del derecho al desempleo o las prestaciones sociales. Además, los empresarios a menudo deben pagar contribuciones de impuestos y de seguridad social antes de que su negocio sea rentable. Por todos estos motivos, algunos empleadores están contratando de manera irregular a refugiados sirios como fuente de mano de obra barata, prescindiendo de contratos de trabajo que dan a exigir la igualdad de remuneración, el respeto de los niveles mínimos salariales y el pago de las cotizaciones a la seguridad social.

De entre los grandes problemas para el éxito de la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía, la discriminación y estigmatización, son una barrera en el desarrollo normal de sus vidas. Las políticas, ya sean formales o informales, públicas o privadas, influyen de forma determinante en la superación de estas

⁵²⁴ Conforme a las tasas establecidas por el Ministerio de Trabajo de Turquía, para el año de 2018, la tasa de permiso de trabajo anual fue de 615,20 liras turcas para extranjeros regulares y para los sirios bajo protección temporal de 228,90 liras turcas.

barreras ya sea con el desarrollo normativo de la legislación nacional (otorgar derechos a la libertad de movimiento, empleo, trabajo por cuenta propia, propiedad, etc.), del desarrollo de una política gubernamental favorable (reconocimiento de calificaciones, acceso a prestaciones sociales, capacitación en idioma, oportunidades educativas, etc.), en el sector privado (instituciones financieras inclusivas, asociaciones comerciales y empresas locales) y/o en las comunidades locales de apoyo (facilitando la llegada de estos refugiados al país).

El sentimiento generalizado en Turquía tiende hacia percepciones injustificadas de los ciudadanos nacionales sobre los refugiados que suscitan el sentimiento de que estos grupos están quitando oportunidades de empleo a los nacionales y perjudican la calidad de los servicios públicos. Asimismo, existen reacciones manifiestas de xenofobia y discriminación cuando se considera que las iniciativas encaminadas a facilitar el acceso de estas poblaciones al mercado de trabajo van en detrimento de los ciudadanos turcos. Estas reacciones, que dan lugar a tensiones sociales violentas, *“se generan cuando los refugiados mal remunerados sustituyen a los trabajadores nacionales o migrantes, quienes culpan a los refugiados de quitarles los puestos de trabajo y de contribuir al deterioro de los niveles salariales y de las condiciones de trabajo”*⁵²⁵. Estas son las situaciones por las que los refugiados deciden dirigir sus esfuerzos al autoempleo.

La opinión pública y las reacciones de la población local turca hacia los refugiados sirios muestran similitudes con los discursos populares xenófobos sobre los migrantes en la mayoría de los países, como *“tomarán nuestros empleos”*, *“la tasa de criminalidad ha aumentado”* y *“agotarán nuestros recursos”*⁵²⁶. El *“sentimiento anti-sirio”* en Turquía aumentó en 2016 después de la intervención transfronteriza y la pérdida de soldados turcos. Además de los enfrentamientos recientes entre ciudadanos sirios y turcos en ciertas ciudades, algunos de los discursos racistas se dan de manera frecuente en las diferentes redes sociales, incluyendo Twitter bajo hashtags como *“#suriyelilersınırdışedilsin (deportación de sirios)”*. La

⁵²⁵ Párrafo 87, p. 24. OIT

⁵²⁶ Véase, Deniz, Ekinci, & Hulur, 2016; Erdoğan, 2014; Öztürkler & Göksel, 2015; Woods, Benvenuti, y Kayali, 2016.

discriminación y la violencia contra los refugiados sirios están aumentando en las ciudades fronterizas de Gaziantep, Şanlıurfa y Kilis (Simsek, 2015) y se han extendido a otras ciudades, como Estambul, Esmirna, Sakarya y Konya⁵²⁷.

Independientemente de las actitudes discriminatorias, muchos son los sirios que prefieren vivir en Turquía en lugar de en Europa, entre otras razones por la proximidad geográfica y cultural y el deseo de mantener vínculos estrechos con su país de origen a través de las interacciones comerciales. La creciente xenofobia y los sentimientos anti-inmigrantes en Europa, los peligrosos viajes realizados por mar, junto con las experiencias de amigos y familiares sirios en Europa les limitan aún más su deseo⁵²⁸.

En las evaluaciones participativas realizadas con sirios bajo protección temporal a lo largo de 2018, la comunidad siria expresó su preocupación por las dificultades para acceder al mercado laboral, encontrando entre los principales desafíos, la barrera del idioma, la falta de información sobre sus derechos y la competencia en el empleo⁵²⁹.

1.3.2.2. Sectores y grupos de población.

Uno de los grandes obstáculos para la integración en la economía formal de los refugiados sirios es el dato ofrecido por la Agencia de Emergencias y Desastres de Turquía (AFAD), el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la Salud (OMS) conforme al cual al menos la mitad de los más de dos millones de sirios en edad de trabajar lo hacen de manera informal, siendo la mayoría hombres. El porcentaje de mujeres que trabajan es bajo, alcanzando un máximo del 7% entre las mujeres de 30 a 44 años.

⁵²⁷ International Crisis Group, 2018, pp. 3–5.

⁵²⁸ VILASANJUAN, R., en su libro *Les Fronteres de Ulises*, manifiesta que “*Europa entendió la crisis de los refugiados como una invasión*”. Publicacions De L’abadia De Montserrat, 2019.

⁵²⁹ Participatory Assessment on Livelihoods and Access to Job Market, conducted by UNHCR and partners in twelve provincial locations in Turkey, in September-October, 2018

Por tanto, la brecha entre los trabajadores sirios y turcos, es notoria y especialmente diferencial en cuanto al género, afectando de forma significativa a las mujeres. Si en el sector textil el salario medio para los trabajadores turcos es de 1.492 liras turcas, siendo de 1.183 liras turcas en el caso de las mujeres. Por lo que se refiere a los trabajadores sirios la media salarial se sitúa en 1.162 liras turcas mensuales en el caso de los hombres y 776.136 liras turcas en el caso de las mujeres sirias⁵³⁰. El mayor problema encontrado por estos profesionales es la cuantía de los salarios ofrecidos por el Ministerio de Sanidad turcos, bajos y por debajo de la media de los salarios ofrecidos a médicos y enfermeras turcos.

Durante la producción estacional agrícola, el segmento contratado de forma informal es el relativo a las mujeres y niños. Los bajos índices de escolarización se deben en parte a la implicación de trabajo infantil en este sector, algo que genera los mayores riesgos de exclusión, mal nutrición, higiene y salubridad.

Al igual que otros potenciales empresarios, los refugiados sirios pueden desanimarse en la creación o ampliación de una empresa debido a requisitos reglamentarios restrictivos o poco claros. Si bien los empresarios refugiados pueden enfrentar barreras comunes a la entrada, como los estrictos requisitos de licencia o los requisitos de capital, también pueden encontrar barreras reglamentarias adicionales que afectan a su estado legal. Esto no solo puede desanimarles sino además, fomentar el inicio de la actividad de manera informal. La legislación nacional puede determinar los derechos al empleo y el autoempleo de migrantes y refugiados.

1.4. La precariedad de los grupos vulnerables.

1.4.1. El trabajo infantil: políticas para la reducción vs. educación.

El mercado laboral turco también presenta altos riesgos de explotación para los niños, dado el fenómeno generalizado del trabajo infantil y la explotación en áreas

⁵³⁰ EROL et al., 2017. P. 58

como la agricultura⁵³¹, fábricas textiles⁵³² y restaurantes en ciudades como Ankara. En el sector textil, aproximadamente el 19% de la fuerza laboral es menor de edad, aumentando al 29% en relación a los niños sirios (menores de 15 años). Los niños trabajadores sirios menores de 15 años son mucho más visibles en la industria que los niños turcos⁵³³. El Consejo de Salud y Seguridad de los Trabajadores documentó el caso de un niño sirio de 5 años obligado a trabajar en Gaziantep en 2017⁵³⁴. Los niños en las industrias textiles trabajan turnos de 12 horas por 300 TL al mes⁵³⁵.

El año 2018 fue declarado como de la lucha contra el trabajo infantil en Turquía. El (entonces) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social anunció un Plan de acción nacional de seis años para luchar contra el trabajo infantil y se anunció un proyecto de 10 millones de TL para ONGs y autoridades públicas responsables de su implementación en 10 ciudades piloto durante este período⁵³⁶. Del mismo modo, se han creado mecanismos de supervisión para las 10 ciudades piloto.

En el presente contexto, es importante destacar la empleabilidad en el sector trabajo infantil. Según el informe de UNICEF sobre la situación humanitaria de los niños refugiados sirios en Turquía de fecha 31 de enero de 2019, de los 3.6 refugiados sirios registrados⁵³⁷, 1.7 millones son niños. El 96% de ellos residen fuera de los campos de refugiados⁵³⁸. Según el informe, en el año 2018, 590.114 niños sirios han cursando educación formal en Turquía (con un aumento de 17.010

⁵³¹ Development Workshop, *Analysis of legislative gaps and recommendations in the context of preventing child labour in agriculture*. Agosto de 2018. Véase, <https://bit.ly/2HyTvCm>; See also Adana Bar Association, 'Baromuz Doğankent çadır bölgesindeki Suriyeli mülteci çocukları ziyaret etti', 17 January 2018, available in Turkish at: <http://bit.ly/2Hv1w89>.

⁵³² European Commission, *Education and Protection Programme for Vulnerable Syrian and Host Community School-aged Children, in Lebanon, Jordan and Turkey*, Ares(2017)3292256. 30 de junio de 2017. Véase, <http://bit.ly/2BMs0SK>, 4.

⁵³³ United Metalworkers' Union, *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'de Emek Piyasasına Dahil Olma Süreçleri ve Etkileri: İstanbul Tekstil Sektörü Örneği*. Junio 2017. Véase, <http://bit.ly/2Dlrq6p>.

⁵³⁴ Worker Health and Safety Council, 'Göçmen çocuk sömürüsü: 5 yaşında çocuklar çalıştırılıyor', 28 March 2017. Véase, <http://bit.ly/2FoFzpu>.

⁵³⁵ Birgün, 'Günde 12 saat çalıştırılıp ayda 300 TL kazanıyorlar', 20 August 2018. Véase, <https://bit.ly/2HG2KzY>.

⁵³⁶ National Action Plan for the Fight against Child Labour, 29 March 2017. Véase, <https://bit.ly/2GhE6q0>.

⁵³⁷ DGMM, noviembre 2018.

⁵³⁸ N° 2018, seis CAT fueron cerrados y a los 64.000 refugiados sirios que residían en ellos, se les concedió la opción de ser reubicados en otros CAT existentes (13 en total) o formar parte de las comunidades de acogida turcas. Conforme a los datos ofrecidos por la DGMM, con fecha 7 de febrero de 2019, hay 13 CAT distribuidos en 8 provincias con un total de 142,676 personas.

en relación al 2017), aunque no hay información disponible del número estimado de niños refugiados sirios en edad escolar, fuera del sistema educativo⁵³⁹. Según el informe de Unicef, se estima que unos 400,000⁵⁴⁰ niños sirios no asisten al colegio y se enfrentan a dificultades como la falta de conocimiento de los servicios disponibles, las barreras del idioma, obstáculos socioeconómicos así como el alto abandono escolar en educación secundaria⁵⁴¹. Sin embargo, conforme al informe presentado por el Parlamento Europeo, con fecha 26 de febrero de 2019, *“en Turquía hay alrededor de un millón de niños sirios en edad escolar, el 60 % de los cuales están matriculados en escuelas turcas”*. Es decir, el 40% de los niños en edad escolar, no están matriculados, lo que significa que 680.000 niños podrían estar en realizando trabajos en el sector informal. Un 19% de los niños menores de 15 años y un 29% de los niños de 15 a 18 años , están realizando trabajos informales⁵⁴², en especial en el sector de la agricultura y ganadería así como en el sector textil⁵⁴³.

Conforme al informe presentado por la ONG Médicos del Mundo-Turquía (Dünya Doktorlari Dernegi), en adelante, DDD, por sus siglas en turco)⁵⁴⁴, *“el trabajo infantil está muy extendido, y el 57% de los hogares informan sobre el trabajo infantil realizado por algún miembro de su familia en zonas urbanas y un 68% en zonas rurales. Los niños participan en trabajos informales, de explotación y, en algunos casos, degradantes, como la mendicidad (38%), el trabajo físico pesado o con*

⁵³⁹ “The Government of Turkey (GoT) continues to lead the overall refugee response and shoulders most of the financial burden –more than US \$30 billion to date, according to the data from GoT – generously providing support to refugees via public services. Nevertheless, despite the progress achieved to date, the immense scale of the refugee crisis continues to place enormous strain on the country’s basic services and infrastructure. In 2019, the humanitarian situation in Turkey is expected to remain relatively stable, though the UN continues to maintain contingency plans should the situation inside northern Syria (particularly Idlib and Aleppo) deteriorate markedly. UNICEF, together with GoT and other partners, remains focused on improving the lives of these children, and helping to prevent a lost generation of Syrians”. Informe sobre la situación humanitaria de UNICEF en Turquía, presentado el día 31 de enero de 2019.

⁵⁴⁰ Conforme a los Resultados Humanitarios 2018 de UNICEF, de un total de 1.6 millones de niños refugiados sirios, 590,114 están escolarizados en la educación formal

⁵⁴¹ En la entrevista mantenida con el departamento de Política Social de UNICEF el 7 de mayo de 2019, en su sede de Ankara, nos confirman que 40% de los niños registrados sirios registrados en Turquía (bajo el amparo del RPT) no están escolarizados ni participan en ninguna actividad ocupacional alternativa. Esto significa que el 40% de los niños sirios en Turquía, podrían estar trabajando.

⁵⁴² EROL et al., 2017: 31

⁵⁴³ Entrevista realizada en Ankara el 7 de mayo de 2019 con Emre Ukardesler, responsable del departamento de política social de Unicef en Turquía y sus asociados, Dilek Karagoz y Melih Akin. Unicef es el mayor donante del Ministerio de Educación en Turquía y financiado con fondos que la Unión Europea, realizó la asignación de los mismos (3€ billones para el 2016-2017 y otros 3€ billones para el 2018-2019). Sus programas no comprenden la protección del trabajo infantil de los niños refugiados sirios en Turquía.

⁵⁴⁴ *Multi-sectoral needs assessment of Syrian Refugees in Turkey*, Médecins du Monde, Febrero 2019. P. 26.

riesgo notorio (55%) y el trabajo en pequeñas empresas (44%). De manera preocupante, aproximadamente el 1% mencionó que algunos niños de su comunidad estaba siendo víctimas de explotación sexual y actividades delictivas".

Por tanto, estos niños en exclusión asumen riesgos de desprotección, incluidos el aislamiento, la discriminación y diversas formas de explotación infantil. A todo ello hay que sumarle el impacto que en ellos ha tenido las secuelas del conflicto en su bienestar psicosocial, problemática que de no ser abordada, tendrá un impacto negativo en la sociedad. La realidad es que las familias vulnerables en exclusión buscan satisfacer sus necesidades básicas y en lugar de enviar a sus hijos al colegio, recurren a mecanismos de subsistencia como lo son el trabajo y el matrimonio⁵⁴⁵.

La tasa de trabajo infantil en Turquía, prácticamente erradicada con anterioridad a la crisis siria, ha aumentado exponencialmente⁵⁴⁶. El artículo 18 de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas hace hincapié en el papel de los gobiernos en la creación e implementación de políticas sociales y económicas adecuadas. En la conferencia que tuvo lugar en la Universidad Istanbul Bilgi el 11 de marzo de 2016 sobre "*Trabajo infantil en Turquía: la situación de los refugiados sirios y la búsqueda de soluciones*" se abordó los problemas de los niños refugiados sirios que trabajan en Turquía⁵⁴⁷, estableciendo la disparidad existente entre las leyes, su implementación y la situación real, fomentada por las políticas sociales y económicas del gobierno.

Los niños refugiados sirios realizan, en áreas urbanas, el trabajo que previamente realizaban los niños locales, que se mueven hacia trabajos más marginales con

⁵⁴⁵ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CORREGENDUM%20-%20UNICEF%20Turkey%20Humanitarian%20Situation%20Report%20No.%2029%20as%20of%2031%20January%202019.pdf>

⁵⁴⁶ En la entrevista realizada en Ankara el 7 de mayo de 2019 con Emre Ukardesler, responsable del Departamento de Política Social de Unicef en Turquía y sobre la pregunta del aumento exponencial del trabajo infantil en Turquía, prácticamente erradicado con anterioridad a la crisis siria, nos responde en base a su desconocimiento sobre si las tasas corresponden a niños sirios o niños turcos.

⁵⁴⁷ Conferencia del 11 de marzo de 2016, en colaboración con Support to Life, UNICEF y el Centro de Investigación de Migraciones de la Universidad Istanbul Bilgi, el sector público, el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos y organismos gubernamentales. Véase <https://goc.bilgi.edu.tr/media/uploads/2017/11/28/conf-report-child-labour-in-turkey-situation-of-refugees-and-the-search-for-solutions.pdf>

mayores riesgos. Aunque Turquía forma parte del G20⁵⁴⁸, es uno de los países con mayor riesgo en la distribución de los niveles de ingresos, ocupando el puesto número 72 en el Índice de Desarrollo Humano.

La considerable contribución de los niños al ingreso familiar, el matrimonio precoz, el analfabetismo tanto de ellos como de sus progenitores, muestran los mecanismos que causan el trabajo infantil en este sector. Del mismo modo, debemos tener en cuenta el factor cultural, conforme al cual, un niño de 12 años, está considerado apto para el trabajo conforme las tradiciones sirias⁵⁴⁹. Las familias sirias se están uniendo cada vez más a la fuerza laboral en los campos agrícolas y un claro ejemplo de ello son las regiones turcas de Ordu e Izmir⁵⁵⁰.

Por tanto, de entre las causas del elevado índice del trabajo infantil de los niños sirios en Turquía, destacamos, la pobreza, la importancia de sus ingresos para la economía del hogar, las dificultades para su acceso a la educación, los altos niveles de alfabetización, los elevados índices de abandono escolar, la falta de oportunidades de formación profesionales, los contextos culturales y tradicionales, la falta de legislación integral y efectiva en su implementación y la falta de oportunidades de subsistencia en las zonas rurales y la migración como mano de obra barata.

La educación es la principal fuerza motriz para resolver estos problemas y romper el ciclo de la pobreza y el trabajo infantil. Por lo tanto, entendemos necesaria la implementación de leyes relacionadas con el trabajo infantil y la educación; la elaboración de programas educativos de calidad y formación profesional; un personal educativo y profesional situado en condiciones de trabajo decentes; políticas sociales que fomenten la asistencia al colegio. Y, conforme a las

⁵⁴⁸ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/G20YOCDE/Paginas/Indicadores.aspx>

⁵⁴⁹ Entrevista realizada el 7 de mayo de 2019 en Ankara, con Feyhan Canvay, responsable de la implementación de los programas de la Facilidad para los Refugiados en Turquía de la Delegación de la Unión Europea en Turquía.

⁵⁵⁰ En enero de 2019, visitamos las producciones agrícolas de Izmir. Allí pudimos comprobar la precariedad y las condiciones infra humanas en la que trabajan los niños refugiados sirios, víctimas de las mafias sirias responsables de la explotación de los terrenos.

recomendaciones realizadas por Unicef,⁵⁵¹ es necesario proporcionar políticas sociales más sistemáticas y exhaustivas, en las que se deben tener en cuenta cuatro pilares simultáneamente: combatir la pobreza mediante el fortalecimiento de los mecanismos de protección social y el apoyo al acceso a los métodos de subsistencia; centrarse en el desarrollo normas sociales de las familias sirias y turcas, donde se destaca la importancia de la educación; crear consciencia y conciencia entre los empleadores sobre el trabajo infantil; y proporcionar apoyo escolar a los niños que han estado fuera de la educación.

El Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (MoFLSS, por sus siglas en inglés), en colaboración con los municipios, la sociedad civil y el sector privado, continúa fortaleciendo los sistemas existentes para garantizar que los niños vulnerables refugiados, migrantes y turcos tengan un mayor acceso a los servicios de protección social.

La protección legal sobre el trabajo infantil en Turquía es débil y no se han establecido sistemas de protección efectivos. Se prevén, por las distintas instituciones, estrategias provinciales y sectoriales para abordar el trabajo infantil en 2019⁵⁵². En relación al Programa de Prevención del trabajo infantil en Turquía y en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, se han desarrollado un conjunto de herramientas para identificar y prevenir los casos de trabajo infantil, que se difundirá en 2019 entre las partes interesadas como parte del desarrollo humanitario⁵⁵³.

Especial referencia requiere la realidad del matrimonio precoz y su afectación en el trabajo infantil de los refugiados sirios en Turquía. A pesar de los esfuerzos en curso, se requiere una expansión de la programación en apoyo del Plan de Acción

⁵⁵¹ Conferencia del 11 de marzo de 2016, en colaboración con Support to Life, UNICEF y el Centro de Investigación de Migraciones de la Universidad Istanbul Bilgi, el sector público, el sector privado, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos y organismos gubernamentales. P.4

⁵⁵² En la entrevista realizada en Ankara el 7 de mayo de 2019 con Emre Ukardeşler, nos confirma que a pesar de estar realizando programas de implementación en el 2019, no hay sistemas de protección implementados para el trabajo infantil.

⁵⁵³ Según el informe presentado por Unicef, entiende que ha participado en la integración de cerca de 6,000 niños en riesgo de trabajo infantil e identificó a más de 2,000 con necesidades de protección, quienes fueron remitidos a servicios externos para recibir apoyo especializado. Humanitarian Results, Unicef, 2018.

Nacional y la Estrategia para Combatir los Matrimonios Tempranos y Forzados. Las prácticas culturales y tradicionales perjudiciales, junto con la falta de medios de vida y las oportunidades de autosuficiencia, perpetúan una situación de riesgo, ya que muchas familias ven el matrimonio infantil la única forma de asegurar un futuro para sus hijos. La falta de oportunidades de autosuficiencia también está llevando a las familias a involucrar a sus hijos en la fuerza laboral. Los niños se encuentran trabajando en explotaciones (trabajo agrícola), estacionales y en condiciones peligrosas, incluso en el trabajo de calle y áreas industrializadas de grandes ciudades como Estambul, manteniéndolos fuera del sistema educativo.

Los factores socioeconómicos tienen un efecto marcado en la matrícula escolar, la asistencia y la retención. El programa de Transferencia de efectivo condicional para la educación (CCTE) y la provisión de transporte escolar subsidiado ayudan a resolver algunas de estas barreras. Durante el año escolar 2017/2018, 368,090⁵⁵⁴ niños sirios (61% de los inscritos) se beneficiaron del programa CCTE. El programa de Transferencia en Efectivo para la Educación (CCTE, por sus siglas en turco), cubre la provisión de transporte escolar (y otros servicios complementarios como el dormitorio), ayudan también a abordar determinadas barreras. El programa CCTE tiene como objetivo promover la asistencia regular al colegio y proporciona dinero en efectivo en mayor cantidad para niñas y estudiantes de secundaria inscritos en la educación formal. El programa ha adoptado un enfoque único que integra los componentes de protección social, protección infantil, educación, cohesión social y sostenibilidad. Las personas con necesidades específicas, en particular las mujeres y los niños en riesgo, siguen siendo una prioridad para el gobierno y la comunidad internacional. El objetivo primordial es fortalecer las capacidades en la asistencia hacia la protección dirigida, incluso para prevenir y responder a la Violencia Basada en Género (GBV, por sus siglas en inglés), así como plantear respuestas de protección y apoyo psicosocial a los niños para que bajo el amparo de la protección temporal puedan también acceder a los servicios especializados, entre otros, los legales. Se ha priorizado la expansión de

⁵⁵⁴ De conformidad con los datos ofrecidos por el Ministerio de Familia, Trabajo y Asuntos Sociales de Turquía, en julio de 2018, un total de 184,568 niñas y de 183,522 niños participaron en el programa CCTE.

espacios seguros para mujeres, jóvenes y niños, así como la prestación de servicios de protección infantil primarios y secundarios. El Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (MoFLSS, por sus siglas en turco) ha seguido respondiendo a las necesidades identificadas y ha fortalecido su capacidad de divulgación para gestionar los casos de protección, incluyendo servicios especializados para mujeres y niños.

La participación del sector privado en la educación de los refugiados es una tendencia creciente en la comunidad internacional. Empresas como Goldman Sachs, Google, Hewlett-Packard, LinkedIn, McKinsey & Company y Pearson Education *“han asumido compromisos de financiación, propuesto nuevas iniciativas y desarrollado acuerdos de asociación para promover la causa de educar a los niños refugiados sirios”*⁵⁵⁵. En la Siria de la preguerra con anterioridad al 2011, 94% de los niños estaban inscritos en educación primaria. En los países de acogida, a saber, Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto, en el año 2016, un 52% de los niños refugiados sirios registrados (de 5 a 17 años), estaban inscritos en edad formal y no formal (organizaciones no gubernamentales dedicadas a la educación de refugiados sirios). Actualmente, en marzo de 2019, se estima que en la región de los citados países de acogida casi un millón de niños refugiados sirios no están inscritos en ningún programa escolar. La labor de estas empresas es fundamental para desempeñar el apoyo a los refugiados sirios dado que el gobierno, desde una educación formal, no tiene cabida para atender al número actual de niños en edad escolar refugiados sirios. Para ello, la comunidad educativa mundial necesita coordinar los fondos del sector privado que tenga en cuenta la responsabilidad del estado al ser el principal proveedor y regulador de una educación de calidad⁵⁵⁶.

Aún queda mucho camino por recorrer. El índice de escolaridad de los niños sirios ha aumentado del 30% en 2015–16 a 62% en el año escolar 2017–18⁵⁵⁷. El 38% restante está actualmente fuera de la escuela y debe servir como una señal de alarma de las posibles generaciones perdidas que el país deberá afrontar.

⁵⁵⁵ ZAKHARIA, A., MENASHY, F. (2018). *Sirios en Desplazamiento*, (p.40). Revista sobre Migraciones Forzadas.

⁵⁵⁶ Ídem. Véase, www.umb.edu

⁵⁵⁷ International Crisis Group, 2018, p. 18.

1.4.2. Las mujeres refugiadas sirias en el mercado laboral turco.

Conforme al informe presentado el 27 de mayo de 2019, por la Inter-Agencia de Coordinación de Turquía en relación a los medios de vida del año 2018⁵⁵⁸, destacamos el objetivo prioritario de la inclusión de las mujeres en el ámbito empresarial. De los 66.867 beneficiarios de los programas de emprendimiento empresarial bajo el Régimen de Protección Temporal, un 45% fueron mujeres. Si bien el número de mujeres refugiadas sirias incorporadas en el mercado laboral formal es muy reducido (9% obtuvieron un permiso de trabajo en 2018⁵⁵⁹), el número de mujeres refugiadas sirias empresarias, es aún menor.

De entre los mayores obstáculos de las mujeres en su incorporación al mercado laboral, destacamos, el cuidado a sus hijos, mayores y personas con discapacidad, la carga del trabajo en sus hogares, la barrera del idioma y el miedo a que se produzcan abusos sexuales en los lugares de trabajo. Para facilitar el acceso al mercado laboral de las mujeres, se deberían desarrollar políticas sociales, económicas y de empleo que paliasen estas limitaciones así como la falta de formación profesional y la diversidad cultural. Entendemos, como avances preliminares en el largo plazo, la necesidad de desarrollar programas de formación que impliquen un intercambio social entre los formadores, trabajadores, empleadores, convirtiendo los lugares de trabajo en zonas seguras. Así, en Turquía, las políticas sobre capacitación laboral, están siendo satisfactorias.

En relación a la formación lingüística, el 35% de los beneficiarios bajo protección temporal, han sido mujeres, mientras que el 32% han sido hombres. En relación a la formación profesional, el 18% eran mujeres y el 12% hombres. Destacamos el dato sobre la formación en derecho, dado que el 2% de los beneficiarios han sido hombres, no existiendo porcentaje alguno en relación a las mujeres. Entre los programas de formación profesional, destacamos el sector de la informática donde ha día de hoy se han beneficiado el 15% de las mujeres (17% en el caso de los

⁵⁵⁸ Ídem.

⁵⁵⁹ Base de datos del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, marzo 2018.

hombres), peluquería (6% de las mujeres, 0% hombres), sector textil (5% de las mujeres, 3% hombres) y manualidades (4% de las mujeres, 0% hombres).

Las mujeres, en particular, se enfrentan a importantes desafíos en situaciones de precaridad y en la obtención efectiva del acceso al mercado laboral. Esto se debe, por un lado, a obstáculos como la falta de cuidado infantil y la falta de información y oportunidades de capacitación⁵⁶⁰ así como a los roles tradicionales de género asignados a las mujeres como cuidadoras, limpiadoras y amas de casa (común en la cultura árabe). En Şanlıurfa, el acceso de las mujeres al espacio público es limitado en comparación con los hombres, mientras que las oportunidades de capacitación giran principalmente en torno a las vocaciones tradicionales como la peluquería o la costura⁵⁶¹. Además, cuando realizan trabajos fuera de sus hogares, a menudo se enfrentan a la discriminación y a los malos tratos. Este es el caso de los talleres textiles que operan sin licencia (Merdıvenaltı atölyeleri) en Estambul, donde las mujeres y las niñas trabajan en la parte trasera de los sótanos y en las habitaciones sin ventanas durante largas horas.

En lo que respecta a la protección de las mujeres, el artículo 48 del TPR relativo a la ley nº 6284 sobre la protección de la familia y la prevención de la violencia, se establecen una serie de medidas preventivas y de protección para las mujeres en riesgo de violencia.

Estas garantías son particularmente importantes a la luz de los riesgos persistentes de la violencia de género o incluso de la muerte que generalmente afecta a las mujeres en Turquía⁵⁶². Como se destacó en el estudio realizado en junio de 2018, dadas las condiciones de vida en las que las mujeres se encuentran en áreas urbanas, los riesgos de violencia de género, abuso sexual de las niñas y

⁵⁶⁰ Refugees International, *Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey*, December 2017, p. 5, 11-12.

⁵⁶¹ Rejane Herwig, 'Syrian Women's multiple burden at the labour market and at home', 3 December 2017, available at: <http://bit.ly/2kNpSQ8>; 'Strategies of resistance of Syrian female refugees in Şanlıurfa' (2017) 3:2 Movements, available at: <http://bit.ly/2CK78bN>.

⁵⁶² Hürriyet, '409 women killed, 387 children sexually abused in Turkey: 2017 Report', 2 January 2018. Véase, <http://bit.ly/2IYHgC6>.

matrimonio infantil son frecuentes⁵⁶³.

Las autoridades estatales competentes deben proteger a las mujeres sometidas o en riesgo de violencia doméstica o violencia sexual o de género. Cuando una mujer se comunica con la policía o cualquier otra institución estatal e informa a las autoridades, se deben tomar medidas preventivas o de protección. Las mujeres beneficiarias de protección temporal también pueden beneficiarse de estas medidas. En estos casos, las mujeres pueden ser remitidas a los Centros para la Eliminación y Vigilancia de la Violencia (Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi, ŞÖNİM), administrados por el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, municipios u ONG según la capacidad disponible.

El problema, sin embargo, es que el número y la capacidad general de los refugios para mujeres en Turquía no son suficientes. Turquía tiene un total de 144 refugios repartidos en 79 municipios, con una capacidad total de 3.454 plazas⁵⁶⁴. Según los expertos, el número de centros debería ser de alrededor de 8.000 para satisfacer las necesidades existentes⁵⁶⁵. Dado que los refugios para mujeres están destinados a alojar a todas las mujeres en territorio turco, están saturados⁵⁶⁶. En casos urgentes, las mujeres que no están alojadas en refugios para mujeres también pueden permanecer en "*casas de misericordia*" administradas por los municipios durante 2 a 3 días. Estas casas están administradas por los municipios de Altındağ, Yenimahalle, Ulus y Central Municipality en Ankara, por ejemplo.

Además de la violencia, la protección de las mujeres y niñas menores de 18 años que participan en matrimonios arreglados y matrimonios polígamos no oficiales, incluidas las segundas esposas y las niñas vendidas al matrimonio por sus familias,

⁵⁶³ SGDD-ASAM and UN Women, *Needs assessment of Syrian women and girls under temporary protection status in Turkey*, June 2018, p. 26.

⁵⁶⁴ Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, *137 Sığınma Evi Yetmiyor' Başlıklı Haberle İlgili Basın Açıklaması*, 6 September 2018. Véase, <https://bit.ly/2Ofi7AT>.

⁵⁶⁵ Gazete Duvar, *Türkiye'de 137 sığınma evi var, en az 8 bin olmalı*, 29 November 2017. Véase <https://bit.ly/2GgWH5D>.

⁵⁶⁶ Información proporcionada por el SGDD-ASAM en febrero de 2018.

es otra preocupación importante y persistente⁵⁶⁷. Si bien ambas prácticas están tipificadas como delito en la legislación turca, los matrimonios polígamos se reconocen legalmente en Siria y las mujeres no siempre son conscientes de las diferencias entre el marco legal de los dos países y sus derechos. Estos problemas también han llevado a un aumento en las tasas de divorcio temprano entre las niñas menores de 18,824, así como a un aumento en el número de niños abandonados por sus madres debido al matrimonio con hombres turcos.

Según un estudio realizado en 2017, solo el 15% de las mujeres sirias informaron que trabajaban en empleos generadores de ingresos⁵⁶⁸. Conforme al estudio realizado por UNDP en el año 2018, sobre la identificación de empresarios sirios establecidos en las provincias de Izmir, Mersin, Adana, Hatay, Gaziantep y Kilis (PYMES), de los 300 empresarios participantes, solo el 3.3% eran mujeres⁵⁶⁹. En el sector de la alimentación, las mujeres realizan generalmente trabajos administrativos y algunas están empleadas en el proceso de manufactura con asignaciones en limpieza o empaquetado. Un 40% de las compañías han obtenido permisos de trabajo para sus empleados sirios, siendo el 9% para mujeres.

La mayor motivación para la contratación de las mujeres refugiadas sirias, a pesar de la falta de formación en competencias, es su dedicación en las tareas asignadas. Por lo que se refiere al sector textil, los empresarios sirios prefieren contratar a los beneficiarios del régimen de protección temporal, dado que en la escala salarial, los hombres turcos están mejor remunerados que las mujeres turcas. En todo caso, los hombres sirios reciben una remuneración salarial inferior a la de las mujeres turcas, siendo las mujeres sirias las que menos reciben. En el sector plástico, a pesar de que los empresarios sirios prefieren realizar contrataciones de mujeres por su lealtad, honestidad y dedicación en el trabajo, no lo permite la naturaleza del trabajo. En el sector de empaquetado, los empresarios sirios prefieren contratar mujeres sobre la base de la falta de necesidad de cualificación

⁵⁶⁷ Véase, Deutsche Welle, '*Kadınlar ikinci eş bulma sitelerine karşı isyanda*', 21 December 2017, disponible en <http://bit.ly/2CF5Q5b..>

⁵⁶⁸ UN Women: Needs Assessment of Syrian Women and Girls Under Temporary Protection Status in Turkey, June 2018.

⁵⁶⁹ ídem.

profesional. Además, estas actividades, en general, no son de interés para los hombres⁵⁷⁰.

Sobre la base de este estudio, las soluciones propuestas por las mujeres se orientan una mejora en las políticas sobre los procedimientos de flexibilidad en el acceso al empleo formal (74%), el aumento de los cursos de idiomas y formación profesional (55%), asistencia económica suficiente (46%), mayor implementación de los mecanismos de control y evaluación de los servicios nacionales institucionales (40%), proveer de facilidades para el cuidado de hijos en los centros de formación profesional y en los lugares de trabajo (36%), mejorar la información sobre el proceso para la obtención de los permisos de trabajo y las subvenciones para el desarrollo empresarial (18%), promover un ambiente seguro en los centros de trabajo (13%) y remuneración en la realización de los cursos ocupacionales y lingüísticos (12%)⁵⁷¹, en base a la “universalización del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres”⁵⁷².

2. Políticas socio-laborales: sostenibilidad e impacto.

2.2. La protección social.

La protección social y la seguridad social⁵⁷³ se definen como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la exclusión social derivadas de las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la vida. Apoya el acceso a servicios básicos y fortalece la capacidad de las familias para cuidar de sus hijos y otros miembros vulnerables de la familia. La protección social desempeña un papel vital para lograr una mayor equidad y cohesión social, así como para apoyar el desarrollo humano y económico. Las políticas de protección social

⁵⁷⁰ Ídem.

⁵⁷¹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69683.pdf>. Página 4.

⁵⁷² ALBERDI, I. (2009). *Buenas prácticas en Derechos Humanos de las Mujeres. África y América Latina* (p.11, Prólogo). Colección Cuadernos Solidarios. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid.

⁵⁷³ Los Sistemas de Protección Social, cubren todas las áreas políticas a través de un sistema mixto contributivo (seguro social) y no contributivo (impuestos) incluida la asistencia social.

incluyen regularmente nueve áreas principales, que son las prestaciones familiares y por hijos, la protección de la maternidad, la prestación por desempleo, las prestaciones por accidentes o enfermedades profesionales, las prestaciones por enfermedad común, la protección de la salud (asistencia médica), las pensiones, las prestaciones por discapacidad y las prestaciones de supervivencia.

El sistema turco de protección social garantiza estas vertientes. El sistema de seguro social tiene como objetivo proporcionar seguros a la sociedad en general, en forma de servicios nacionales de atención médica, pensiones y seguro de desempleo. La autofinanciación es la principal modalidad del seguro social, excepto los servicios generales de atención médica y las primas sociales que se brindan a algunos grupos vulnerables. El sistema de asistencia y servicios sociales tiene como objetivo aliviar la pobreza y brindar atención social a personas con necesidades y a grupos específicos.

Teniendo en cuenta que las oportunidades de trabajo formal y los permisos de trabajo solo se han otorgado a un número limitado de sirios bajo protección temporal, la protección social es un elemento clave de la respuesta que debe otorgar el gobierno turco, la comunidad internacional a través de sus donantes, por su especial compromiso al apoyo de la prestación de servicios sociales y asistencia específica, al tiempo que brindan apoyo para fortalecer el sistema de protección social en general; y el sector privado.

La Ley de Asistencia social y Solidaridad turca permite a los extranjeros que residen legalmente en Turquía acceder a la asistencia social a través de la infraestructura y los procesos existentes que en todo caso y a día de hoy, por falta de recursos, necesita apoyo internacional. Los socios de 3RP (en adelante, donantes) trabajan en estrecha colaboración con el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales (MoFLSS) para brindar asistencia en efectivo a través de las Fundaciones de Solidaridad y Asistencia Social con base local, así como el acceso a servicios sociales y de empleo a través de İŞKUR (la Agencia de Empleo, por sus siglas en turco) y los Centros de Servicio Social de MoFLSS (por sus siglas en turco)

y otras instituciones locales. En objetivo 3RP 2019-2020⁵⁷⁴, es dar prioridad al aumento del acceso al empleo formal, a las personas desempleadas, así como a las que trabajan de manera informal, con un enfoque especial en la juventud, que les proporcionarán las habilidades y los conocimientos necesarios para que puedan comenzar su vida laboral en el mercado formal. Además, los empleadores recibirán apoyo para contratar empleados formalmente y afiliarlos al sistema de seguros sociales. A través de este canal, se entiende una posible inclusión laboral de los refugiados sirios que asista a las personas con necesidades específicas, aumentando así su contribución en la inclusión de niños, adolescentes, personas con discapacidades y ancianos en servicios sociales específicos tanto para sirios como para turcos.

2.2. Políticas de integración laboral implementadas.

2.2.1. Desarrollo y sistemas de seguimiento.

Para los refugiados en general, el derecho al trabajo y el acceso a los mercados laborales son clave para volverse autosuficientes, construir sus vidas, asegurar su dignidad, y permitirles contribuir con sus comunidades de acogida. Los países anfitriones deben evaluar el potencial para abrir sus mercados laborales a los refugiados y mejorar el acceso al trabajo decente⁵⁷⁵.

Los esfuerzos para aumentar la autosuficiencia, el acceso y la creación de empleo en Turquía se realiza por parte de la Agencia de Empleo de Turquía (İŞKUR, por sus siglas en turco)⁵⁷⁶, dependiente del Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales⁵⁷⁷ (MoLSS, por sus siglas en inglés). İŞKUR, a través de los programas implementados, ofrece ayuda a los refugiados sirios para encontrar un puesto de

⁵⁷⁴ 3RP Inter-Agency, Support to Public Institutions in the Turkey 3RP 2017-2018, September 2018.

⁵⁷⁵ ZETTER, R. (2018). *El derecho de los refugiados a trabajar y acceder a los mercados laborales: limitaciones, desafíos y formas de avanzar*. University of Oxford. Revisión sobre la inmigración, número 58, pág. 47.

⁵⁷⁶ Véase, www.iksur.gov.tr

⁵⁷⁷ El Ministerio de Familia, Trabajo y Asuntos Sociales, está presidido por la ministra Zehra Zümrüt SELÇUK (1979).

trabajo e identificar aquellos que requieren formación adicional antes de acceder al mercado laboral. Al igual que con la población local turca, los programas de capacitación ofrecidos a los refugiados son impartidos tanto por proveedores públicos como privados, certificados por el Ministerio de Educación Nacional turco y subvencionados.

Los Programas del Mercado Laboral de İŞKUR incluyen programas de formación profesional, capacitación empresarial y programas en efectivo por trabajo realizado⁵⁷⁸. Inicialmente se establecieron para la creación de empleo de los ciudadanos turcos. Actualmente, se han adecuado para atender la demanda y oferta del mercado de los refugiados sirios. Durante la realización del programa de formación profesional, se considera trabajador a la persona que lo realiza financiando el salario mínimo neto y cubriendo y cubriendo las primas de seguro por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y el seguro de salud⁵⁷⁹. Entendiendo que esta medida no conduce por sí sola al empleo permanente, la capacitación permite obtener experiencia laboral en Turquía como elemento de garantía para los beneficiarios a permanecer empleados o facilitar su transición a otro empleo. Los colectivos beneficiarios de éste programa son esencialmente mujeres y jóvenes de 15 a 29 años de edad que residen en las localidades previamente seleccionadas según la oferta y la demanda en el mercado laboral⁵⁸⁰.

Por su parte, los refugiados sirios que busquen empleo, reciben el apoyo continuo de İŞKUR a través del asesoramiento, la asistencia en la búsqueda y el apoyo cuando comiencen a realizar su trabajo en el nuevo empleo, a cargo de los asesores⁵⁸¹ capacitados y el apoyo de los traductores. Una vez obtenido el trabajo, İŞKUR subvenciona el salario mínimo bruto y los costes derivados en la obtención del permiso de trabajo⁵⁸². En todo caso, la asistencia es obligatoria y en caso de no asistencia a los mismos, durante más de 10 días en cómputo total sin causa

⁵⁷⁸ <https://www.iskur.gov.tr/en>

⁵⁷⁹ <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/insurance/>

⁵⁸⁰ <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/courses/>

⁵⁸¹ İKSUR. *Employment support for Syrian refugees who are under temporary Turkish protection and Turkish people*, 13th September 2019. Turkish Employment Agency.

⁵⁸² <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/courses/>

justificada, se entenderá que la persona no podrá seguir beneficiándose del programa⁵⁸³.

El mayor desafío al que se enfrentan todas las partes interesadas que invierten en la formación profesional, es la brecha en el conocimiento de las ocupaciones siendo lo más demandado por los empleadores, especialmente aquellas regiones donde residen un gran número de refugiados sirios. La limitada disponibilidad de información fidedigna sobre las cualificaciones y competencias obtenidas en Siria con anterioridad a la crisis, impide que aquellos que imparten la formación profesional puedan diseñar e impartir programas adecuados y apropiados para la sostenibilidad en el empleo. En todo caso, los beneficiarios de los programas pueden ser remitidos a la Autoridad de Cualificación Profesional para la validación de sus credenciales extranjeras o la evaluación de su nivel educativo y experiencia laboral⁵⁸⁴. Existe la necesidad de proporcionar una mayor y mejor información a los solicitantes de empleo en relación a la obtención del permiso de trabajo así como de las mejoras en los procesos de emisión y solicitud, que en gran parte son manuales, tediosos y costosos⁵⁸⁵.

Los beneficiarios de la protección temporal, reciben poca información sobre el sistema de permisos de trabajo en los únicos 15 centros operados por TRC en 14 provincias desde octubre de 2018⁵⁸⁶. La emisión reducida de los permisos de trabajo por el MoLSS es indicativo tanto de las barreras de información a las que se enfrentan los refugiados y los empleadores como de los problemas relacionados con el sistema informático establecido, dificultando el proceso de los permisos. El programa de Apoyo de Empleo para Sirios bajo Protección Temporal y Comunidades Anfitrionas se enfoca en llevar a cabo campañas de difusión a través de múltiples canales e idiomas para mejorar el conocimiento del proceso y mejorar el sistema informático ⁵⁸⁷. Los programas ofrecen formación profesional

⁵⁸³ Ídem.

⁵⁸⁴ <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/registration/>

⁵⁸⁵ Ídem.

⁵⁸⁶ Para más información, véase, Türk Kızılay, *Syria crisis: Humanitarian Relief Operation*, October 2018, disponible en <https://bit.ly/2UUS3h0>.

⁵⁸⁷ Ídem.

aumentando las habilidades de los refugiados sirios y facilitando su inclusión en el mercado laboral. Se realiza en colaboración con las instituciones educativas y de enseñanza inscritas en el Ministerio de Educación turco, universidades, instituciones de enseñanza privadas y empresas privadas de educación establecidas⁵⁸⁸, sector privado en general y en su lugar habitual de trabajo, fundaciones y asociaciones comerciales, sindicatos, instituciones públicas, organizaciones con fondos de capital de trabajo, bancos y otras instituciones establecidas conforme a las leyes especiales⁵⁸⁹.

En relación a los refugiados sirios que hayan obtenido un permiso de trabajo, podrán beneficiarse de las prestaciones por desempleo previstas, en los tres supuestos establecidos: seguro por desempleo⁵⁹⁰, compensación por finalización de las actividades económicas de la empresa⁵⁹¹ y del fondo de garantía salarial⁵⁹², en caso de necesidades de reducción de plantilla, con una asignación única y equivalente a 3 meses de trabajo efectivo.

En relación a la implementación de los programas habilitados para los emprendedores, entendidos como las personas desempleadas registradas, İŞKUR ofrece ayudas para establecer sus propios negocios. Los programas de emprendimiento se llevan a cabo en el marco de los principios del Protocolo de Cooperación de Capacitación en Emprendimiento Aplicado (UGE, por sus siglas en turco) y la Organización de Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (KOSGEB, por sus siglas en turco). Finalizados los cursos de capacitación, los asistentes reciben el Certificado de Asistencia en Capacitación Empresarial Aplicada, documento requerido para su configuración en la aplicación del sistema KOSGEB. La duración del programa de emprendimiento, cuenta con un módulo principal de extensión equivalente a 60 horas y dos módulos de soporte de hasta 12 horas, junto con un módulo de taller práctico. De entre los requisitos previos,

⁵⁸⁸ Ley Básica de Educación Nacional no. 1739 de fecha 14/06/1973 y Ley de Escuelas Privadas no. 5580 del 08/02/2007.

⁵⁸⁹ <https://www.iskur.gov.tr/en/employer/training/>

⁵⁹⁰ Ídem.

⁵⁹¹ <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/insurance/job-loss-compensation/>

⁵⁹² Ley número 4447 sobre el Seguro de Desempleo.

además de ser mayor de 18 años y estar inscrito en İŞKUR, se requiere no haber asistido a un programa de formación de emprendimiento anteriormente. Los gastos son cubiertos por İŞKUR, incluyendo el seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional junto con la prima del seguro de salud⁵⁹³.

Por su parte, la comunidad internacional, a través del aumento presupuestario de los socios que forman parte del Programa 3RP⁵⁹⁴, ha centrado sus esfuerzos en la creación de empleo y de aquellas oportunidades económicas, como elementos de respuesta⁵⁹⁵. *“Las comunidades de la región que acogen refugiados de Siria han mostrado una enorme solidaridad, aunque se encuentran cada vez bajo mayor presión. Como comunidad internacional, debemos hacer lo máximo posible para solidarizarnos con aquellas que se encuentran en situación vulnerable, y que están aportando tanto pese a que tienen dificultades para subsistir. Nuestra respuesta colectiva debe asegurarse de que los países de acogida puedan seguir desarrollándose –resistiendo la crisis y con un ojo puesto en el futuro”,* según lo expresado por el Secretario General Adjunto de UNDP y Director de la Oficina Regional para los Estados Árabes, Mourad Wahba, el 11 de diciembre de 2018⁵⁹⁶.

El Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales de Turquía (MoLSS, por sus siglas en inglés), los Servicios Públicos de Empleo de Turquía (İŞKUR, por sus siglas en turco), el Banco Mundial y la Unión Europea, aprobaron el día 8 de diciembre de 2017 dos programas conjuntos para adaptar los servicios disponibles, con actividades dirigidas, a abordar los desafíos de la oferta (relacionados con empleabilidad) y los desafíos del lado de la demanda (relacionados con el empleo y la actividad económica). El periodo de implementación está llevándose a cabo y comprende los años 2018 a 2021⁵⁹⁷:

⁵⁹³ <https://www.iskur.gov.tr/en/job-seeker/entrepreneurship/>

⁵⁹⁴ 3RP (2018) *Regional Refugee and Response Plan 2019-2020: Regional Strategic Overview* <http://bit.ly/3RPStrategicOverview2019-20>

⁵⁹⁵ El Plan Sectorial de Medios de Vida para 2018-2019, el presupuesto aumentó en un 50% de 104 millones de dólares en 2017 a 157 millones de dólares en 2018.

⁵⁹⁶ <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/12/5c0f9eba4/la-onu-y-sus-socios-lanzan-plan-de-ayuda-a-refugiados-sirios-y-paises-de.html>

⁵⁹⁷ Banco Mundial, Employment Support Project for Syrians Under Temporary Protection and Turkish Citizens (P161670) *“El estado de implementación del proyecto es moderadamente satisfactorio. En los primeros tres*

1.- El programa de Apoyo al Empleo para los Refugiados Sirios bajo Protección Temporal y a las Comunidades de Acogida⁵⁹⁸, entró en vigor el día 1 de enero de 2018 y tiene una duración de 4 años. El objetivo general es aumentar las oportunidades de ingresos para los refugiados con un específico objetivo de ayudar a Turquía a mejorar la empleabilidad de los sirios bajo protección temporal, así como a los ciudadanos turcos que residen en las comunidades seleccionadas (Adana, Şanlıurfa, Gaziantep y Estambul)⁵⁹⁹, por la alta presencia de sirios bajo protección temporal. Más de 427,000 sirios bajo Protección Temporal y miembros de la comunidad de acogida se han beneficiado del Plan 3RP en 2018.

2.- El programa sobre el Fortalecimiento de Oportunidades Económicas para Sirios bajo Protección Temporal y Comunidades de Acogida en Turquía, aprobado el día 8 diciembre de 2017, con fecha de entrada en vigor el 21 de marzo de 2018. El objetivo es ayudar a Turquía a fortalecer su capacidad para evaluar la demanda de competencias, apoyar la creación de empleo y el espíritu empresarial en las provincias con una alta incidencia de sirios bajo protección temporal (Adana, Hatay, Estambul, Şanlıurfa, Mersin y Gaziantep). El objetivo esperado es conocer la

meses posteriores a la efectividad, MoLSS e İSKUR trabajaron para obtener acceso a los sistemas de adquisiciones y desembolsos del Banco Mundial y completar la documentación al respecto. Desde agosto de 2018 se han logrado algunos avances en la preparación para el lanzamiento de las actividades. Se llevó a cabo un evento de lanzamiento del proyecto a fines de enero de 2019 junto con la segunda reunión del Comité Directivo. Se han identificado consultores de PIU para adquisiciones, gestión financiera y comunicaciones y el proceso de contratación está casi completo. También se ha avanzado en la preparación de la formación lingüística, la formación profesional y las actividades de formación en el trabajo. El registro de solicitantes de empleo İSKUR y el sistema de monitoreo ALMP también se han ajustado para capturar los ALMP que se financiarán en el marco del proyecto. Se espera que la implementación de programas activos en el mercado laboral comience de manera gradual primero en Adana con solicitantes de empleo sirios ya registrados y / o mediante la divulgación con organizaciones asociadas como el ACNUR y la Media Luna Roja Turca (Kızılay) y continúe en Sanliurfa, Estambul y Gaziantep. Las mejoras del sistema de TI de la aplicación de permisos de trabajo MoLSS están en proceso pero se están realizando lentamente.”

⁵⁹⁸<https://www.avrupa.info.tr/en/project/employment-support-project-syrians-under-temporary-protection-and-host-communities-7005>

⁵⁹⁹ “Los resultados esperados son que los Servicios de Empleo y los Programas de Mercado Laboral Activo (ALMP, por sus siglas en inglés) se rediseñen y desarrollen según las necesidades, el apoyo a la creación de capacidad institucional proporcionado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Agencia de Empleo de Turquía (İŞKUR) para la implementación de permisos de trabajo y la prestación de servicios de empleo, mediante la realización de las siguientes actividades: 1. Apoyo en la búsqueda de empleo y evaluación de competencias; 2. Provisión de formación lingüística; 3. Provisión de formación profesional; 4. Provisión de capacitación en el trabajo; 5. Provisión de remuneración en el trabajo; 6. Fortalecimiento de la capacidad de asesoramiento y asistencia laboral de İSKUR a nivel central y en las provincias seleccionadas; 7. Fortalecimiento de los sistemas administrativos de MoLSS e İSKUR para monitorear la implementación de permisos de trabajo, servicios de empleo; 8. Desarrollo e implementación de módulos complementarios a los sistemas de monitoreo İSKUR existentes para capturar la secuencia de servicios de empleo; 9. Desarrollo de un mecanismo de seguimiento para monitorear la situación laboral de los beneficiarios; 10. Implementación de un esquema de micro becas a través de İŞKUR”.

demanda de competencias existente entre los empleadores así como las necesidades reales del sector privado para desarrollar modelos de negocio sostenibles especialmente liderados por mujeres. Se determina la necesidad de la creación de empleos y programas de apoyo empresarial tanto para los ciudadanos turcos que se ven afectados por grandes flujos masivos de sirios en estas localidades⁶⁰⁰.

El objetivo de los programas es la prestación de servicios y, cuando sea posible, la creación de puestos de trabajo. Actualmente se orientan a actividades del lado de la oferta en el caso de los refugiados sirios en Turquía, abordando los desafíos que dificultan su acceso al trabajo formal, así como los desafíos de la empleabilidad que dificultan su inclusión laboral. Las actividades incluyen la formación lingüística en el idioma turco, el establecimiento de sistemas de evaluación de competencias, el asesoramiento y asistencia para la búsqueda de empleo, así como subvenciones.

La tendencia de las políticas implementadas por los socios del Programa 3RP, están cada vez más orientadas hacia el lado de la demanda del mercado laboral, mediante el desarrollo de políticas para la creación de empleo o generación de ingresos. Los resultados de los esfuerzos realizados en relación a la creación de empleo y su repercusión indirecta, son significativos. Suponiendo que estos empleos beneficiaran a un número igual de hogares, se podría decir que cerca de

⁶⁰⁰ "Se realizarán actividades como la Prestación de asistencia técnica a la Agencia de Empleo de Turquía (ISKUR) para: (i) mejorar su capacidad para realizar los Análisis de Demanda del Mercado Laboral (LMDA); y (ii) desarrollar una metodología para realizar una verificación cruzada de los hallazgos de dicha encuesta con otra fuente de información (incluida la búsqueda de empleo en línea) 2. Implementación de una evaluación de habilidades y ocupación, incluidas actividades de difusión para informar a las partes interesadas participantes sobre el diseño y la evaluación. realizar entrenamiento de habilidades basado en las necesidades del mercado. 3. Proporcionar apoyo de asistencia técnica para promover el emprendimiento social liderado por mujeres para: (i) apoyar al Gobierno y las autoridades locales para desarrollar e implementar un modelo de negocio sostenible para empresas sociales dirigidas por empresarias; y (ii) documentar las experiencias de las empresas sociales, subyacentes a los factores detrás de los logros y desafíos, y destacando las principales lecciones aprendidas y sus implicaciones para la ampliación de iniciativas similares; 4. Facilitar y respaldar el acceso de los posibles beneficiarios a incentivos de emprendimiento nuevos y existentes mediante: (i) la identificación de las principales barreras a las que se enfrentan para acceder a los programas existentes de creación de empleo y apoyo al emprendimiento y proponer acciones concretas para eliminar esas barreras (ii) Desarrollar una estrategia propuesta para las agencias públicas seleccionadas para facilitar y mejorar el acceso de los posibles beneficiarios (de ciudadanos SuTP y turcos) a incentivos existentes y nuevos para el espíritu empresarial. 5. Llevar a cabo una evaluación para examinar el impacto de los servicios de empleo y la secuencia ALMP, a fin de informar una posible ampliación, introducir modificaciones y extraer lecciones. 6. Llevar a cabo la evaluación de micro-subvenciones; todo lo cual se llevaría a cabo en el marco del Proyecto de Apoyo al Empleo para Sirios bajo Protección Temporal y Comunidades Anfitrionas".
<https://www.avrupa.info.tr/en/project/strengthening-economic-opportunities-syrians-under-temporary-protection-sutp-and-host>

cien mil personas se han beneficiado de las oportunidades de subsistencia. Sin embargo, estos programas han ayudado a maestros, médicos o funcionarios públicos, lo que refuerza la idea de realizar programas de creación de empleo para los grupos vulnerables específicos.

El número de beneficiarios de la creación de puestos de trabajo a través del Programa 3RP, fue equivalente al 8% del total número de personas capacitadas (1.487 puestos de trabajo para 18,303 personas capacitadas) en 2017. Los socios del Programa 3RP para 2019, incluyen un total 240 instituciones, entre la Organización de Naciones Unidas, Organizaciones no Gubernamentales Nacionales (ONGs, por sus siglas en inglés) y Organizaciones no Gubernamentales Internacionales (INGOs)⁶⁰¹. Entre otras razones, la falta de puestos de trabajo disponibles en Turquía unido al elevado índice de desempleo entre la población turca, tiene como consecuencia la baja creación de oportunidades de trabajo.

En 2018, según el estudio, 25,920 refugiados sirios y miembros de la comunidad anfitriona aumentaron sus ingresos y 16,392 refugiados sirios pudieron iniciar y desarrollar un negocio (22.5% y 14%, respectivamente, de 115.555 beneficiarios para la formación profesional). En el estudio comparativo realizado por los donantes del 3RP en relación a los resultados 2017, se sugiere que las acciones de seguridad alimenticia podrían duplicar el impacto del empleo si se financiaran en su totalidad. El sector está atrayendo a 21,350 beneficiarios de protección temporal con oportunidades de ingresos a través de la construcción, la gestión de invernaderos y el establecimiento de 4,125 empresas agrícolas. Si se mantiene la tasa de empleo del 20% registrada en 2017, podría resultar que 2,235 refugiados sirios se beneficiarían de la formación ocupacional que posteriormente, implique la asignación de un empleo⁶⁰².

⁶⁰¹ <http://www.3rpsyriacrisis.org/cms/sites/default/files/2019-05/FINAL%20RSO-2019.pdf>

⁶⁰² Ídem.

2.2.2. Eficacia de las políticas laborales en su implementación.

A pesar del marco legal introducido en 2016 para regular el acceso al mercado laboral para los beneficiarios de protección temporal, siguen existiendo numerosos impedimentos de cohesión social en la práctica. Un elevado porcentaje de refugiados sirios en Turquía, no acceden al trabajo formal, exponiéndose a una grave inestabilidad social y económica. Los elevados costes establecidos para la obtención del permiso de trabajo junto con las limitaciones geográficas, sectoriales y de cuotas establecidas por el DGMM⁶⁰³, así como la temporalidad que exacerba los problemas de capacidad⁶⁰⁴ de los refugiados para acceder a los recursos, especialmente en el mercado laboral, construye un obstáculo para alcanzar metas a más largo plazo. Haciendo hincapié en que la necesidad de encontrar un empleo adecuado, la concesión de la ciudadanía para los refugiados altamente cualificados debería ser una prioridad gubernamental para evitar que, como está sucediendo, abandonen el país en busca de mejores oportunidades laborales.

Los analistas han observado que el uso ilegal de inmigración laboral ha aumentado significativamente en Turquía, en especial en sectores como el trabajo doméstico, la agricultura y la construcción⁶⁰⁵. Los empleadores parecen poco amenazados por las fuertes multas que les serían impuestas al tener personal laboral sin permiso de trabajo⁶⁰⁶. El incremento de este uso ilegal coincide con varios factores: la duración del conflicto en Siria, el aumento en la espera para la admisión en los campos de refugiados, el incremento en la desesperación de los sirios que han agotado sus recursos y en su caso, la falta de asistencia de las ONGs o del gobierno turco⁶⁰⁷. Todo ello da lugar a la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de sus familias. Estas circunstancias hacen que aumente el tráfico de personas y la explotación de los trabajadores que están dispuestos a trabajar muy por debajo del

⁶⁰³ <https://turkishlaborlaw.com/news/business-in-turkey/563-work-permit-fees-of-syrian-nationals-reduced>

⁶⁰⁴ BLOCH, 2004.

⁶⁰⁵ ICDUYGU Et Al., Nota 12.2.

⁶⁰⁶ LPTE, art.21.

⁶⁰⁷ Arsan Ayan, Syrian Refugees on Brink of Starvation despite Charity Help, Today's Zaman, 2 de agosto de 2014.

salario mínimo⁶⁰⁸. Sólo existe información ilustrativa de los ingresos de los refugiados sirios de acuerdo con las estadísticas publicadas por la AFAD⁶⁰⁹ (Agencia Turca para la Gestión de Emergencias y Desastres), conforme al cual *“más de la mitad de los refugiados sirios trabajando en las comunidades de acogida, ingresan menos de 250 dólares al mes”*, cantidad considerablemente inferior a la establecida en Turquía para el salario mínimo interprofesional.

El impacto en la competencia laboral de los trabajadores turcos no cualificados con un salario mínimo, es substancial y sustitutivo con refugiados que si aceptan estos trabajos por un salario considerablemente menor. La eliminación de esta brecha podría ser resuelta mediante la incorporación de la estructura legal de la LEPI y las leyes relativas a la protección internacional, en el RPT. Los sirios acceden a Turquía con extensas y variadas necesidades. Elevar el número de concesiones de permisos de trabajo, reduciría la competencia en perfiles de baja cualificación, estimulando la economía y convirtiendo a los refugiados sirios no en meros receptores sino en consumidores.

Sin embargo, el acceso al mercado laboral de los refugiados sirios en Turquía está desafiado por los altos niveles de desempleo en el país, alcanzando una tasa del 11,1 por ciento (es decir, 3.67 millones de personas sin empleo) hasta agosto de 2018. Las previsiones económicas, sitúan la tasa de desempleo para el año 2019 y 2020, en un 12,1% y 11,9%, respectivamente. El objetivo del Gobierno de Turquía en relación a la creación de empleo prevista, es de dos millones de nuevos puestos de trabajo a finales de 2021⁶¹⁰. La tasa de desempleo juvenil disminuyó en un 1,2% en junio de 2018 en comparación con el mismo periodo del año anterior, situado en un 20,8% en agosto de 2018⁶¹¹.

El porcentaje de personas que trabajan sin Seguridad Social en Turquía se mantiene estable en un 34%, mientras que el empleo no registrado en los sectores

⁶⁰⁸ SEIBERT, T. (2014). *Syrian Refugees Face Backlash in Turkey*. National.

⁶⁰⁹ AFAD, <https://www.afad.gov.tr/en/Index.aspx>

⁶¹⁰ Source: <https://www.hazine.gov.tr/>. Economic Programme 2019-2021

⁶¹¹ www.turkstat.gov.tr

ocupacionales distintos del sectores agrícola es de un 22,0%⁶¹².

Más de dos tercios de los hogares sirios no pueden confiar en un trabajo cualificado o confiable y el 20% de los hogares no tienen miembros que trabajen. Como resultado, el 59% de los hogares sirios están clasificados como pobres multidimensionalmente⁶¹³. Los sirios bajo protección temporal están cada vez más expuestos a riesgos y múltiples tipos de vulnerabilidades resultantes del empleo informal, como la explotación, las malas condiciones de trabajo y la incapacidad general para su independencia⁶¹⁴.

Las barreras legales para los sirios bajo protección temporal para acceder al mercado laboral se han reducido con la adopción del Reglamento de Permisos de Trabajo. Las tarifas de permisos de trabajo para sirios bajo protección temporal se redujeron en 200 Liras Turcas el 15 de diciembre de 2017, habiéndose establecido en una cantidad fija de 537.50 Liras Turcas y en 200 Liras Turcas para los nacionales sirios⁶¹⁵. Además, pueden trabajar en la agricultura estacional o en la cría de animales dentro del alcance de la exención del permiso de trabajo. Sin embargo, se necesitan recursos adicionales para respaldar la implementación del Reglamento de Permisos de Trabajo y asegurar que los sirios más vulnerables bajo protección temporal tengan acceso a los servicios que necesitan.

Las oportunidades de empleo, especialmente las formales, siguen siendo críticas, ya que la mayoría de los sirios bajo protección temporal han perdido o agotado sus activos. Las comunidades de acogida más afectadas por las llegadas en el sureste, ya se encontraban entre las de menores ingresos de Turquía, con además, altas tasas de desempleo⁶¹⁶. La combinación del aumento del desempleo y la presencia de sirios bajo protección temporal está dando lugar a tensiones en torno a las percepciones de la competencia por el empleo y otras oportunidades

⁶¹² www.turkstat.gov.tr

⁶¹³ WFP, Refugees in Turkey: Comprehensive Vulnerability Monitoring Exercise (Round2), May 2018.

⁶¹⁴ *Turkey's Syrian Refugees: Defusing Metropolitan Tensions*, Crisis Group Europe Report n°248, International Crisis Group. 29 January 2018.

⁶¹⁵ <https://turkishlaborlaw.com/news/business-in-turkey/563-work-permit-fees-of-syrian-nationals-reduced>

⁶¹⁶ KAYMAZ, T., KADKOY, O. (2016). *Syrian in Turkey: The economics of Integration*. Al Sharq Forum Expert.

económicas⁶¹⁷. En una encuesta reciente realizada por el Programa Mundial de Alimentos, el 71% de los encuestados turcos indicaron creer que los sirios les están quitando empleos, lo que hace que la competencia laboral sea la consecuencia negativa mejor calificada de la presencia de sirios bajo protección temporal⁶¹⁸. El sector de protección identificó como prioritario el acceso a de los refugiados sirios a los medios de subsistencia, para mitigar el impacto de la violencia entre los casos identificados de trabajo informal, trabajo infantil, violencia de género y en la promoción de la cohesión social.

El gobierno de Turquía continúa demostrando un fuerte compromiso en brindar protección y asistencia temporal a más de 3,600,000 sirios que viven en el país. La mayoría vive en las comunidades anfitrionas de acogida tanto urbanas como rurales y aproximadamente 140,000 sirios bajo protección temporal, residen en Centros de Alojamiento Temporal (CAT) ⁶¹⁹. Los socios del programa 3RP siguen comprometidos en satisfacer las necesidades básicas y mejorar las condiciones de vida de los sirios más vulnerables bajo protección temporal y sus comunidades de acogida, además de contribuir al fortalecimiento de la infraestructura nacional y local y las capacidades de las instituciones para brindar servicios de asistencia social y municipales.

Dada la naturaleza prolongada de la crisis y el aumento del coste de vida⁶²⁰, la ayudar a los hogares sirios vulnerables en la satisfacción de sus necesidades básicas, sigue siendo la prioridad. Actualmente, 1,5 millones de sirios bajo protección temporal están recibiendo transferencias de efectivo incondicionales, lo que les permite cubrir costes como el alquiler, servicios públicos y alimentos⁶²¹. El monitoreo posterior a la distribución muestra que los beneficiarios experimentan un mejor consumo de alimentos y menor uso de estrategias de afrontamiento de

⁶¹⁷ Turkey's Syrian Refugees: Defusing Metropolitan Tensions, Crisis Group Europe Report nº248, International Crisis Group. 29 January 2018, pp.10 y 11.

⁶¹⁸ 3RP Inter-Agency, Livelihoods and Employment data analysis, September 2018.

⁶¹⁹ See http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik (accessed 22 November 2018) 3RP Support to Municipal Resilience Report, 2018,

<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66188>; and 3RP

⁶²⁰ Véase, <http://www.turkstat.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=27766>

⁶²¹ ECHO factsheet http://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en

medios de vida negativos, incluida una menor deuda⁶²². Sin embargo, un gran número de hogares sirios todavía viven en refugios deficientes con instalaciones de saneamiento e higiene inadecuadas.

Como hemos estado exponiendo, los beneficiarios de la protección temporal en Turquía se ven afectados por la práctica generalizada de empleo no declarado en condiciones de trabajo deficientes y salarios bajos⁶²³. El empleo no declarado florece en el sector agrícola, en particular en provincias como Adana⁶²⁴. A pesar de las iniciativas implementadas por algunas agencias como ACNUR en lo que se refiere a las competencias agrícolas, hay estudios realizados en el sureste de Turquía⁶²⁵ donde algunos refugiados sirios trabajan más de 11 horas al día, por un salario equivalente a 38 Liras Turcas (8,37€ / día) siendo una parte de asignación a quienes actúan de manera informal como agentes de empleo⁶²⁶. En otras provincias como Muğla, el empleo no declarado es frecuente en el sector de la construcción⁶²⁷. En Estambul, un informe publicado por la Unión de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (Birleşik Metal İşçileri Sendikası) sobre la situación de los refugiados sirios en la industria textil⁶²⁸, el 46% de los salarios de los trabajadores sirios y 20% de los salarios turcos están por debajo del nivel de salario mínimo.

Las condiciones laborales en los centros urbanos a menudo han provocado movimientos a gran escala, como la huelga de zapateros (saya iscileri) en noviembre de 2017 en las principales ciudades, incluidas Estambul, Esmirna, Adana, Gaziantep, Konya y Manisa, que exigían un empleo legal y mejores

⁶²² Véase, <http://www.turkstat.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=27766>.

⁶²³ Refugees International. (2017). *Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey*, December 2017, 7. EGE AKSU ET AL. (2018). *The impact of mass migration of Syrians on the Turkish labor market*. Koç University Working Paper 1815. Véase, available at: <https://bit.ly/2U64aKJ>.

⁶²⁴ Ídem.

⁶²⁵ Food and Agricultural Organisation, 'Syrian refugees acquire agricultural job skills and work opportunities in Turkey', 29 November 2017. Véase, <http://bit.ly/2z44zPs>.

⁶²⁶ <http://bit.ly/2AupjAr>.

⁶²⁷ Ídem.

⁶²⁸ United Metalworkers' Union, *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'de Emek Piyasasına Dahil Olma Süreçleri ve Etkileri: İstanbul Tekstil Sektörü Örneği*, June 2017. Véase, <http://bit.ly/2DIrq6p>.

condiciones de trabajo en talleres⁶²⁹.

Las malas condiciones de salud y seguridad en el trabajo también son motivo de preocupación. Según las cifras emitidas por Consejo de Seguridad y Salud de los Trabajadores (İsçi Sağlığı ve İş Güvenliği Meclisi), 108 refugiados perdieron la vida en accidentes de trabajo en 2018, principalmente en el sector agrícola, la construcción y las fábricas⁶³⁰.

2.2.3. Análisis comparativo.

La posición transfronteriza de Siria ha dado lugar a que Turquía, Jordania y Líbano, sean los países de mayor acogida de refugiados. El número total regional de refugiados sirios establecidos en los países fronterizos, es de 5.663.876 (Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto)⁶³¹. Por tanto, para realizar el análisis comparativo analizaremos las políticas implementadas en ambos países si bien debemos tener en cuenta que en Líbano, no se conceden permisos de trabajo a los refugiados sirios.

El número de refugiados sirios registrados en Turquía en el año 2019, es de 3.622.366, con una estimación del número total de refugiados registrados y no registrados de 3.613.961⁶³², es decir, inferior a la cifra del número total de registrados. Por tanto, conforme a los datos ofrecidos por el Plan Regional de Refugiados y Resiliencia de los socios del 3RP, el 100% de los refugiados sirios en Turquía están registrados. Sin embargo, el gobierno turco entiende que más de medio millón de refugiados están sin registrar, lo que supondría que un 90% de los refugiados sirios en Turquía, están registrados.

⁶²⁹ GÖÇMEN DAYANIŞMA AĞI. (2017). *About saya (shoe-upper) workers' resistance*. Véase <http://bit.ly/2B8UCSo>.

⁶³⁰ <http://bit.ly/2DWzlQy>.

⁶³¹ Conforme al Plan de Respuesta Humanitario (HRP, por sus siglas en inglés) hay 11.7 millones de personas sirias necesitadas de ayuda, con 6.2 millones de desplazados internos, 6.5 millones en inseguridad alimenticia, 46% de los centros de salud inoperativos, 15.5 millones requieren asistencia sanitaria, de los cuales, 6.2 millones requieren atención urgente. Por su parte el Plan Regional de Resiliencia de los Refugiados (3RP, por sus siglas en inglés), estima que el 70% de la población son mujeres y niños.

⁶³² <http://www.3rpsyriacrisis.org/cms/sites/default/files/2019-05/FINAL%20RSO-2019.pdf>. Página 1.

En Líbano el número total de refugiados sirios registrados asciende a 948.849 (2019), con una estimación de un total de 1.5 de refugiados sirios registrados y no registrados, lo que supone que el 60% no están registrados, teniendo en cuenta que desde febrero de 2015, el gobierno prohibió a ACNUR continuar con los registros y que la realización del mismo, no concede derecho alguno. En Jordania el número total de refugiados sirios registrados es de 671.551 (2019), con una estimación total de refugiados registrados y no registrados de 1.380.000 de refugiados sirios establecidos en el país, es decir, 708.449 refugiados sirios en Jordania, no están registrados, lo que supone que el número de refugiados no registrados es superior al número de los refugiados registrados. Los datos ofrecidos nos indican que las políticas implementadas en Turquía en torno al registros de los refugiados han sido satisfactorias y han logrado registrar a un número elevado de beneficiarios bajo el amparo del Régimen de Protección Temporal.

El 14 de marzo de 2019, la comunidad internacional⁶³³ confirmó 6.16 billones de euros en fondos para apoyar las actividades humanitarias, de resiliencia y de desarrollo en 2019 en respuesta a la crisis siria, incluyendo compromisos para el Plan de Respuesta Humanitaria de Siria (HRP, por sus siglas en inglés), el Plan Regional de Refugiados y Resiliencia (3RP, por sus siglas en inglés) y los llamamientos de crisis del Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC, por sus siglas en inglés), en Siria. Conforme a los informes presentados por ambos planes, la financiación requerida por el 3PR y sus socios para el año 2019 asciende a 5,528,937,329 billones de dólares –para la protección humanitaria y resiliente de los refugiados en Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto, complementando los esfuerzos nacionales- siendo la demandada para Siria del HRP por un importe superior a los 3.33 billones de dólares.

Se entiende que el presupuesto ayudará a satisfacer las necesidades básicas e inmediatas de los afectados por la crisis humanitaria en Siria, incluido el apoyo a los esfuerzos de resiliencia, así como el apoyo a los países receptores para abordar

⁶³³ https://www.consilium.europa.eu/media/38579/14-03-2019-pledging-statement_final_rev.pdf. Consulta realizada el 25 de marzo de 2019.

el impacto de la crisis prolongada. Estos esfuerzos tendrán como objetivo garantizar una educación de calidad para todos los niños y las oportunidades de subsistencia para los refugiados y las comunidades afectadas, así como promover los servicios públicos básicos y el crecimiento económico en beneficio de todos.

La mayor partida presupuestaria la realizan los países miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea con casi 4 billones de euros. Entre los cinco primeros países donantes se encuentran por orden de aportación: Alemania (1,361,910 billones de euros), Reino Unido (468,175,766 millones de euros), Estados Unidos (352,533,800 millones de euros), Noruega (251,965,602 millones de euros) y Francia (242,800,000 millones de euros). La partida presupuestaria de Alemania es mayor en 1 billón a la partida ofrecida por Estados Unidos. Los únicos países árabes que realizan aportación son Kuwait y Qatar con 87,900,000 millones de euros cada uno y Emiratos Árabes con 57,135,000 millones de euros. Como dato, España realizará una aportación de 84,700,000 millones de euros⁶³⁴. *“Mientras el temor y el sufrimiento continúen, tenemos el deber de proteger y apoyar al pueblo sirio. La UE ha estado ayudando a los sirios desde el inicio del conflicto y lo continuará haciéndolo hasta que se garantice la paz, la seguridad y el estado de derecho”*, según expresó Federica Mogherini, Alta Representante de la Unión Europea de asuntos exteriores y política de seguridad; Vicepresidenta de la Comisión Europea, en la Conferencia Bruselas III del 12-14 marzo 2019.

Las necesidades de los refugiados sirios en Turquía, están siendo abordadas por la asignación anual en los Presupuestos Generales del Estado tuco, los socios de la comunidad internacional a través de su programa 3RP, con un presupuesto estimativo para el 2019 de 1.652.704.157 de dólares⁶³⁵ y por la Unión Europea que, desde el año 2016 hasta mediados del 2019, ha concedido ayudas para el

⁶³⁴ Además de las donaciones, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y los donantes bilaterales se comprometieron a otorgar hasta 18.470 millones de euros. Los términos de estos préstamos aún no se han acordado. Instamos a que una parte sustancial de estos préstamos se otorgue en condiciones concesionarias, ya sea en términos equivalentes a la AIF o sea coherente con los principios revisados del CAD de la OCDE acordados el 16 de diciembre de 2014. Celebramos este compromiso con la región y apoyamos los esfuerzos de los BMD para desarrollar nuevas formas de responder a las crisis prolongadas mediante un mayor acceso a préstamos sostenibles.

https://www.consilium.europa.eu/media/38579/14-03-2019-pledging-statement_final_rev.pdf

⁶³⁵ <http://www.3rpsyriacrisis.org/cms/sites/default/files/2019-05/FINAL%20RSO-2019.pdf>

desarrollo de 3.6 billones⁶³⁶. Desde el año 2011, Jordania ha recibido de la misma institución 2.1 billones de euros y Líbano, 1.7 billones de euros con ayudas de ayudas a la resiliencia de 959 millones de euros y 820, respectivamente. La previsión estimativa para el año 2019 de los socios internacionales a través del Programa 3RP es de 1.075.485.682 de dólares en el caso de Jordania y de 2.240.773.283 de dólares, en el caso de Líbano. El presupuesto regional destinado a la creación de empleo fue de 578 millones de dólares en 2018 (se benefició regionalmente a 13.000 refugiados sirios tanto en idiomas, formación profesional y acceso al mercado laboral), priorizando las ayudas en las necesidades básicas, la educación, alimentación y protección, conforme al orden establecido. El presupuesto de las ayudas en salud, es inferior al habilitado para la creación de empleo y se fija en 368 millones⁶³⁷.

En Turquía, desde el año 2016 y hasta junio de 2019, más de 1.5 millones de refugiados sirios han recibido transferencias mensuales para satisfacer sus necesidades básicas; 660.000 en el caso de Jordania y 375.000 en el caso de Líbano⁶³⁸. Por lo que se refiere a la educación, en Turquía más de 410.000 niños refugiados sirios han tenido acceso a la educación formal en programas de emergencia; 163.000 en el caso de Jordania y 125.000 en el caso de Líbano. Regionalmente y en los países de acogida, más de un 35% de los niños en edad escolar (5 a 17 años, ambos inclusive), no están escolarizados⁶³⁹.

Hay que señalar que estas cantidades no incluyen las contribuciones realizadas de forma independiente por cada estado miembro de la Unión Europea ni las destinadas a través del Fondo Europeo Regional en respuesta a la crisis siria. Las ayudas recibidas por estos países de forma bilateral y en relación a la asistencia humanitaria ascienden a los 2.4 billones de euros en el caso de Turquía, mediante la realización de transferencias mensuales que cubran las necesidades básicas de

⁶³⁶ Cifras ofrecidas por el Consejo Europeo de fecha 12-14 de marzo de 2019. *"Al ser el país de acogida con la mayor emergencia por la afluencia masiva de refugiados sirios, la UE concedió financiación adicional para sufragar la asistencia y el desarrollo humanitario, habiendo completado la primera entrega de un total de 72 proyectos con resultados tangibles"*. Consejo de la Unión Europea, Bruselas III 12-14 marzo de 2019.

⁶³⁷ *Regional Sector Requirement Breakdown*. Regional Strategic Overview 2019-2020. UNDP y UNHCR.

⁶³⁸ ECHO factsheet http://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en

⁶³⁹ *Supporting the future of Syria and the region*. Brussels III conference 12-14 March 2019. #SyriaConf2019.

los refugiados sirios (a través de la gestión de AFAD), apoyo a la educación, acceso a los servicios de salud y la protección de los grupos más vulnerables como mujeres y niños.

En el caso de Jordania, las ayudas recibidas ascienden a 360 millones de euros y se refiere a la asistencia para cubrir las necesidades básicas, el acceso a la salud y la ayuda legal para facilitar a la sociedad civil la regulación de su estatus. En el caso de Líbano, las ayudas recibidas ascienden a 580 millones de euros en el caso de Líbano, referidas a las mismas partidas presupuestarias. Del mismo modo y de forma bilateral se destinó 812 millones de euros a Jordania para la seguridad y estabilidad regional, el desarrollo socio económico y el crecimiento y la creación de empleo, así como la participación en la democracia gubernamental, el estado de derecho y de los derechos humanos y 311 millones de euros a Líbano, para el desarrollo social y económico, la inversión en infraestructuras decentes y la fortaleza del sector privado, aumentando la eficacia de las instituciones y del estado de derecho, así como el apoyo a la sociedad civil⁶⁴⁰.

El número de permisos de trabajo concedidos en Turquía bajo el Régimen de Protección Temporal desde el año 2016, asciende a 43.285 de beneficiarios. En el caso de Jordania, el número de permisos de trabajo concedidos asciende a 122.224 beneficiarios. Es decir, Turquía ha concedido permisos de trabajo a un 1.2% del total del número de beneficiarios bajo protección temporal. Sin embargo, la cifra es más elevada en el caso de Jordania, situándose en un 18.2% del total de número de refugiados sirios registrados. Por tanto, aunque el registro en Jordania no alcanza el 60% de los refugiados sirios establecidos en el país, las políticas realizadas para la concesión de los permisos de trabajo, son más efectivas que en el caso de Turquía, donde con más de un 90% de refugiados sirios registrados, solo se han concedido un 1.2% de los permisos de trabajo. Líbano, no concede permisos de trabajo a los refugiados sirios asentados en su país. Es importante señalar que la

⁶⁴⁰ <http://www.3rpsyriacrisis.org/cms/sites/default/files/2019-05/FINAL%20RSO-2019.pdf>

tasa de crecimiento económico en el año 2018, fue de un 2.1% en Jordania, 1% en Líbano y 3.7 en Turquía⁶⁴¹.

Por este motivo, las políticas sociales en relación al crecimiento económico a través de la creación de empleo, se centran en la implementación regional de mejoras reglamentarias en la concesión de los permisos de trabajo que aumenten el acceso de los refugiados al empleo; mejorar las condiciones existentes en el mercado laboral a través de actualizaciones de información y formación profesional; mejorar las condiciones comerciales y el acceso a la financiación de los empresarios locales y de los empresarios refugiados sirios, que fomenten el espíritu empresarial; y expandir las experiencias conjuntas de implementación a través de la Secretaría del ACNUR-PNUD, para adecuar y mejorar las políticas de respuesta.

La diferencia en las ayudas internacionales propuestas en el largo plazo y para una integración entre los refugiados sirios y los ciudadanos de los países de acogida, dependen de las necesidades de cada uno de los países teniendo en cuenta sus recursos. En Turquía, las políticas sociales para la integración de los refugiados sirios y los turcos, se centran en educación, salud, infraestructura municipal y apoyo socio económico. En Jordania, se necesita una estabilidad macro-económica creando empleo y facilitando las relaciones de comercio así como el apoyo en el acceso a la educación, salud y los servicios sanitarios. Por su parte, en Líbano la integración en el largo plazo para refugiados sirios y libaneses, debe realizarse promoviendo la creación de empleo, la cohesión social, mejorando la calidad de los servicios de educación, salud y los accesos sanitarios⁶⁴².

A día de hoy y por lo que se refiere a Siria, la Comunidad Internacional reconoce haber suspendido toda la cooperación realizada con el régimen sirio y desde el año 2011 indica estar trabajando en el apoyo de una transición política. A pesar de apoyar las posibles políticas de resolución del conflicto, la persecución de aquellos responsables que hayan cometido crímenes contra la humanidad y la justicia a las

⁶⁴¹ *Situation Overview*. Regional Strategic Overview 2019-2020. UNDP y UNHCR.

⁶⁴² *Supporting the future of Syria and the region*. Brussels III conference 12-14 March 2019. #SyriaConf2019.

familias de los caídos y detenidos, reconoce que no está realizando ninguna concesión de financiación en la reconstrucción del país hasta la conclusión de una resolución política inclusiva de asentamiento. Hasta el mes de marzo de 2019 y con un total de ayuda destinada a Siria equivalente a más de 1.3 millones de euros, ha prestado ayuda humanitaria destinada a los servicios de salud de emergencia (incluida la asistencia psicosocial), acceso a agua potable, sanitarios y seguridad alimenticia, protección de los grupos vulnerables incluidos mujeres y niños, así como a la educación de emergencia. De entre ellos, ha destinado 434 millones de euros a la estabilización y asistencia en el largo plazo, mediante el apoyo a los medios de vida, el empoderamiento de la juventud, el apoyo a la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, la justicia transitoria, el diálogo comunitario y responsable. Como parte de las ayudas realizadas en la creación de empleo, más de 9,000 granjeros han recibido subvenciones financieras para restaurar la producción agrícola y el desarrollo de sus negocios⁶⁴³.

2.2.3.1. Políticas de integración laboral de los refugiados sirios en el Líbano.

En octubre de 2018, el Gobierno de Líbano estimó que el país alberga a 1,5 millones de sirios que han huido del conflicto en Siria, incluidos 950,3341 registrados como refugiados por ACNUR hasta febrero del año 2015, de los cuales el 25.2% son mujeres, el 19.4% hombres, el 27.1 % son niñas y el 28.3% son niños. En estos datos debemos incluir los 28,800 de refugiados palestinos de Siria (PRS, por sus siglas en inglés) y una población preexistente de aproximadamente 180,000 de refugiados palestinos del Líbano⁶⁴⁴. Las vulnerabilidades de cada uno de estos grupos tienen diferentes causas que en todo caso, requieren una estrategia de respuesta global que incluya una gama multifacética de intervenciones que van desde la ayuda a la emergencia a la asistencia para el desarrollo. Según los datos ofrecidos por ACNUR, casi la mitad de las poblaciones

⁶⁴³ Ídem.

⁶⁴⁴ Para mayor información sobre las cifras palestinas, veáse el Censo oficial por la Oficina Palestina de Estadísticas y el Comité de Diálogo Palestino-Libanés de julio de 2017.

libanesas, sirias y palestinas afectadas por la crisis son niños y adolescentes. Los servicios públicos están sobrecargados, y la demanda actual supera la capacidad de las instituciones y la infraestructura para satisfacer las necesidades.

Las comunidades más vulnerables del Líbano son en su mayoría, libaneses (37%), personas desplazadas desde Siria, tanto sirios, como refugiados palestinos (71%) y palestinos refugiados en Líbano (65%). La Evaluación de la Vulnerabilidad de los Refugiados Sirios en el Líbano (VASyR, por sus siglas en inglés) es una encuesta anual que evalúa la situación de los hogares de refugiados sirios registrados para identificar cambios y tendencias. Entre los hallazgos clave, los refugiados sirios en el Líbano gastan menos cada año, con unos gastos mensuales per cápita de 98 dólares, lo que significa un descenso de 6 dólares en comparación con los datos del 2016 y de 9 dólares en comparación con los datos de 2015. Por tanto, el descenso se produce desde que comenzó la crisis siria. Las familias libanesas tienen menos recursos y tres cuartas partes de los hogares de refugiados sirios tienen gastos por debajo de la cesta alimenticia de gastos mínimos (MEB, por sus siglas en inglés), lo que significa que no pueden satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y educación. El 68% de los refugiados sirios en Líbano, están bajo los niveles mínimos de supervivencia, es decir, viven en la pobreza extrema, habiendo aumentado en cinco puntos porcentuales en relación al 2016⁶⁴⁵. El nivel de extrema pobreza es tres veces más elevado en el caso de los refugiados palestinos desplazados desde Siria que refugiados palestinos de Líbano⁶⁴⁶. En el caso de los ciudadanos libaneses, un 28% lo hacen también en estas condiciones de extrema pobreza. Estas condiciones han dado lugar a la pobreza multigeneracional y a la falta de acceso a oportunidades de trabajo decente.

Conforme a los datos ofrecidos por la Oficina de Seguridad General (OSG, por sus siglas en español), solo el 27% los sirios desplazados mayores de 15 años tienen residencia legal⁶⁴⁷. Es decir, un 73% de los refugiados sirios en Líbano, no tienen

⁶⁴⁵ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VASyR%202017.compressed.pdf>

⁶⁴⁶ Lebanon Crisis Response Plan 2017-2020 (update 2019). Operational Response Plan, P. 146.

⁶⁴⁷ UNHCR, UNICEF, WFP (2018), *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2018*.

permisos de residencia, siendo el país de acogida con la mayor tasa⁶⁴⁸. El 36% de las familias refugiadas sirias en Líbano, no tienen a ninguno de sus miembros en el mercado de trabajo. Las limitaciones en el acceso al mercado laboral y la consiguiente falta de oportunidades de ingresos ha dificultado a los refugiados sirios en Líbano satisfacer sus necesidades básicas sin asistencia externa.

Con anterioridad a la crisis de los refugiados sirios en el año 2011, las condiciones de los trabajadores sirios en el Líbano se regían por una serie de acuerdos bilaterales con respecto a la legislación laboral libanesa. Según el Código Laboral Libanés, los trabajadores extranjeros requerían un permiso de trabajo dentro de los diez días posteriores a la entrada en el país, concediéndoles el derecho a la Seguridad Social, a un salario mínimo y a las protecciones derivadas. Sin embargo, en febrero de 2013 y debido al aumento en el flujo migratorio de refugiados sirios hacía el Líbano, el Ministro de Trabajo libanés emitió una circular permitiendo a los refugiados sirios acceder a determinadas ocupaciones como la construcción, la electricidad y las ventas directas. Es decir, estableció una limitación sectorial⁶⁴⁹ que eliminó en el año 2016 y que actualmente se mantiene en vigor, conforme a la cual, se prohíbe a los refugiados sirios trabajar en el Líbano, entendiendo que al beneficiarse de las ayudas internacionales no se consideraban trabajadores sino beneficiarios de asistencia humanitaria. A pesar de ello, los refugiados sirios continuaron realizando trabajos en el sector informal de forma precaria⁶⁵⁰, con empleos de corta duración, con una remuneración mínima y sin posibilidad de protección legal o seguridad social⁶⁵¹.

Las restricciones adoptadas por el gobierno de libanés relacionadas con las políticas de residencia y de trabajo, así como las desafiantes condiciones del mercado, han obligado a los refugiados sirios, incluidos niños, a recurrir al trabajo informal para satisfacer las necesidades básicas de sus familias. Para el 80% de

⁶⁴⁸ Lebanon Crisis Response Plan 2017-2018, *Vulnerability Assessment for Syrian Refugees in Lebanon* (VASyR), 2018.

⁶⁴⁹ AKRAM, S. (2014) *Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing*. Boston University School of Law. 2014.

⁶⁵⁰ Balanche, Fabrice. 2007., «Les travailleurs syriens au Liban ou la complémentarité de deux systèmes d'oppression», *Le Monde Diplomatique*. Mars 2007.

⁶⁵¹ Ídem.

ésta población, sus ingresos provienen de los programas de ayuda en efectivo.

El gobierno del Líbano ha subrayado la necesidad de la creación de empleos como una prioridad para la estabilización de los refugiados sirios en los países de acogida⁶⁵². En lugar de implementar directamente actividades generadoras de ingresos, la respuesta implican la inversión en proyectos en el sector privado e instituciones públicas que, a su vez, conducen a la creación de empleos.

En relación al emprendimiento empresarial, varias iniciativas reconocen la importancia de integrar en las empresas, refugiados en las cadenas de valor y los mercados, tanto locales como internacionales, ayudando a los empresarios a comprometerse con sus negocios, proveedores, compradores y consumidores locales; apoyando el desarrollo de cadenas de valor y mercados para bienes producidos por refugiados sirios y ciudadanos libaneses, incluido el desarrollo de vínculos de exportación a países de origen; asumiendo un papel de intermediario activo y sostenido, comercializando, vendiendo y distribuyendo los bienes a menudo a través de plataformas de comercio electrónico. Estas iniciativas resaltan la necesidad de que los responsables políticos desarrollen políticas socio laborales que apoyen el desarrollo de vínculos con el sector privado.

La implementación más reciente ha sido la creación de empleo a través del Programa de Empleo Temporal Subsidiado (STEP, por sus siglas en inglés). STEP es un programa de tres años cuyo objetivo es brindar apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME por sus siglas en inglés) a través de subvenciones, servicios de desarrollo empresarial y subsidios salariales. Este esquema proporciona incentivos financieros para que las empresas creen nuevas oportunidades de empleo para los ciudadanos libaneses y sirios.

Un ejemplo de buenas prácticas realizadas en el Líbano para la creación de empleo, es el proyecto Buzurna Juzurna (“nuestras semillas son nuestras raíces”), es una

⁶⁵² *Lebanon Roadmap of Priority Interventions for Stabilization from the Syrian Conflict*. October 2013. Beirut: Government of Lebanon.

red sede en el Líbano, nacida de la conferencia "Aid al-Bouzur" sobre agricultura celebrada en Taanayel en 2016. Reúne a personas de diferentes nacionalidades (siria, libanesa, europea) y antecedentes (agricultores, trabajadores agrícolas, jardineros, miembros de ONGs), en torno a un objetivo común de preservar las semillas. Para llevarlo a cabo, distribuyó semillas para el cultivo en la primavera de 2016, en seis granjas orgánicas libanesas. Se difundió información sobre la agroecología cultural y las técnicas de cultivo de las semillas. El desarrollo del negocio se basa en la unidad de producción y capacitación de una granja orgánica. Otro de los ejemplos, sería el Programa del COSV que apoya a la empresa de agricultura orgánica, Bouzourn Jouzourn, cuyo objetivo es estimular la demanda y desarrollar una cadena de valor para los productos orgánicos⁶⁵³.

2.2.3.2. Políticas de integración laboral de los refugiados sirios en Jordania.

La crisis de los refugiados sirios transformó el panorama social y económico de Jordania. En el mes de mayo de 2019, el número de refugiados sirios en Jordania fue de 664.226. El 84% residen en las zonas urbanas y rurales, mientras que el 16% lo hacen en los tres campos de refugiados habilitados en las localidades de Azraq, Zaatari y Emirati Jordanian⁶⁵⁴. El 49% de los refugiados sirios en Jordania está en edad de trabajar, con edades comprendidas entre los 18 y los 60 años.

Jordania es un país de ingresos medios bajos⁶⁵⁵ con una población total de 9.5 millones de personas. La economía de Jordania es una de las más pequeñas de Oriente Medio, con recursos naturales limitados, incluyéndose entre uno de los diez países a nivel mundial de mayor escasez de agua. Entre los sectores destacamos por orden de rentabilidad, el de servicios, turístico, industria, agricultura y asistencia externa. El precio del petróleo en Jordania sufrió un

⁶⁵³ Policy Guide on Entrepreneurship for migrants and refugees. United Nations Conference on Trade and development. UNCTAD, IOM and UNHCR, 2018, p.4.1.

⁶⁵⁴ *Operational Update. Jordan*. UNHCR, The UN Refugee Agency. May 2019.

⁶⁵⁵ En 2017, el Banco Mundial volvió a clasificar a Jordania como un país de ingresos medios bajos. El Banco Mundial atribuye el cambio en la clasificación al ascenso de la población en Jordania, que incluye a los refugiados sirios e iraquíes así como a la desaceleración en el crecimiento del PIB y baja inflación.

impacto severo con la rotura del gaseoducto de Egipto en 2012. La crisis de los refugiados sirios ha tendió un impacto en todos los sectores mencionados del mercado jordano. La afluencia de refugiados sirios en su país, transformó la demografía de sus comunidades y su mercado económico y laboral.

El informe presentado sobre el Programa de asistencia en efectivo realizada por UNHCR y UNICEF de 2017⁶⁵⁶, concluye que la crisis de refugiados sirios y los conflictos regionales han afectado negativamente en el PIB de Jordania, por el impacto negativo de las exportaciones y la inversión. Sin embargo, la disminución de la afluencia de los refugiados sirios y el aumento en la demanda agregada, haría que el aumento del capital a través de la creación de puestos de trabajo, podría impulsar la producción en el sector formal como un activo potencial para el crecimiento económico en Jordania.

Jordania, no ratificó la Convención sobre los Refugiados de 1951 ni su Protocolo Adicional de 1967, por lo que no concede el estatus de refugiado, ni la condición de refugiado condicional, protección subsidiaria o protección temporal. Es más, carece de una legislación o política nacional que establezcan medidas y disposiciones concretas para la planificación, los derechos y las protecciones de los refugiados en su país.

En virtud del informe presentado por la OIT sobre los Permisos de Trabajo y Empleo concedidos a los Refugiados Sirios en Jordania, en el año 2017 los refugiados sirios no tenían derecho a trabajar, si bien, un 10% lo habrían obtenido en circunstancias excepcionales. El resto de la fuerza laboral realizaba trabajos en una economía informal en expansión, caracterizada por los bajos salarios, las largas jornadas y la precariedad laboral. Este hecho fue desfavorable tanto para los refugiados sirios, como para los propios trabajadores jordanos que sufrían déficits de trabajo decente preexistentes que se exacerbaban aún más por el aumento de la competencia en puestos de trabajo ocupados por los refugiados sirios en un mercado no regulado.

⁶⁵⁶ Overseas Development Institute (ODI), *A Promise of Tomorrow : the Effects of UNHCR and UNICEF Cash Assistance on Syrian Refugees in Jordan*, October 2017.

A partir de esa fecha, se realizaron reformas políticas y legislativas en relación con el empleo de los refugiados sirios y los jordanos. El 4 de febrero de 2016, tuvo lugar la Conferencia de los Donantes de Siria en Londres, participado por el Reino Unido, Alemania, Kuwait, Noruega y las Organización de Naciones Unidas. El Plan de Respuesta para los Refugiados Sirios en Jordania (Compact Jordan) concedió 1.7 billones de dólares, con el compromiso de crear 20.000 puestos de trabajo para los refugiados sirios y los miembros de las comunidades anfitrionas de Jordania mediante la formalización de los puestos de trabajo existentes y la disminución de la dependencia de los trabajadores migrantes, asegurándose que la contratación de los refugiados sirios un representaría un 15% de la fuerza laboral de cada fábrica. Asimismo, Jordania firmó un acuerdo con la Unión Europea, conforme al cual se comprometió a simplificar las reglas de origen y realizar exportaciones hacia el mercado europeo⁶⁵⁷.

Conforme a las disposiciones establecidas por ACNUR, la OIT y el Ministerio de Trabajo de Jordania, los empleados que no sean nacionales jordanos, deberán solicitar un permiso de trabajo a la Dirección Laboral Municipal dependiente del Ministerio de Trabajo. Los refugiados sirios que accedan a Jordania, tendrán que registrarse ante el Ministerio del Interior jordano, organismo habilitado para la concesión de su identificación, sin la cual no se podrá solicitar un permiso de trabajo. La Ley Laboral jordana realiza una excepción en relación al sector de la agricultura y la construcción, en virtud de la cual, los refugiados sirios podrán trabajar solicitando el permiso de trabajo ante las Cooperativas de Agricultura y ante la Federación General del Comercio de Jordania en el caso de la construcción⁶⁵⁸. La obtención de los permisos de trabajo, a diferencia de Turquía, es gratuita. Además, la concesión del permiso de trabajo no es excluyente de la solicitud de reasentamiento a un tercer país.

⁶⁵⁷ Jordan Strategy Forum:<http://jsf.org/sites/default/files/Relaxing%20the%20Rules%20of%20Origin%20for%20Jordanian%20Industries.pdf>

⁶⁵⁸ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67536.pdf>

En virtud de los datos ofrecidos el 8 de enero de 2019 por la Unidad Laboral de los Refugiados Sirios en Jordania, dependiente del Ministerio de Trabajo, se han concedido 129.153 permisos de trabajo de un año renovables, desde el comienzo de la crisis siria, de los cuales, 45.649 se realizaron durante el año 2018. En el sector de la construcción, se han concedido un número total de 20.647, representando el 30.4% de los permisos concedidos y en el sector de la agricultura un total de 46.640 permisos de trabajo, representando el 37.9% del total de los permisos concedidos. Los permisos de trabajo concedidos en el sector manufacturero representa un total de un 10.4%⁶⁵⁹. En enero de 2017, el número total de sirios que trabajaban en Jordania con permisos de trabajo era de 44.900. Según las cifras oficiales, aproximadamente 282,871 sirios no trabajan o trabajan sin un permiso de trabajo⁶⁶⁰. Conforme a la realidad social y económica del país, incorporar refugiados sirios en el sector formal no es una opción prioritaria dado que los empleadores prefieren mantenerse en la flexibilidad del trabajo informal frente al compromiso de un año de concesión del permiso de trabajo abonando seguros sociales.

El éxito de las formulaciones políticas depende en gran parte de la realidad laboral a la que se enfrentan los países de acogida fronterizos y a las necesidades reales de integración de los trabajadores locales y de los trabajadores refugiados sirios. Todo ello si el objetivo real es alcanzar oportunidades de trabajo digno, decente y sostenible en respuesta a la necesidad de una integración laboral en los mercados laborales de acogida. *“Los pactos no son apropiados para todas las situaciones y requieren de grandes inversiones políticas y financieras. Sin embargo, pueden abrir el espacio político necesario para cambiar las políticas y forjar alianzas nuevas e innovadoras y llegar a acuerdos. El proceso mediante el cual se desarrolla y aplica un pacto reúne a agentes clave, incluidos los gobiernos de acogida, agentes humanitarios y de desarrollo, donantes y el sector privado, lo que facilita las conversaciones y asociaciones que, de lo contrario, no ocurrirían. Los pactos pueden armonizar los incentivos, promover la rendición de cuentas y fomentar la inversión*

⁶⁵⁹ Ministry of Labour Syrian Refugee Unit - Monthly Progress Report. Syrian Refugee Unit Work Permit Progress Report December 2018. UNHCR, OIT and the Minister of Labour.

⁶⁶⁰ Ídem.

*del sector privado. Al hacerlo, podrían acceder a nuevos mecanismos de financiación y trabajar para alcanzar soluciones duraderas*⁶⁶¹.⁶⁶²

A finales de 2016, Jordania desarrolló políticas socioeconómicas y laborales para los refugiados sirios en relación a las Zonas Francas (ZEK, por sus siglas en inglés). Jordania entendió que las partes interesadas fomentaran las inversiones en la industria manufacturera, proporcionando empleo a sirios y jordanos en la misma proporción, aunque debido a los elevados costes de producción y transporte, eran inversiones poco atractivas para las empresas no siendo competitivas en los mercados de la región. De los 2.000 refugiados sirios a los que se dirigían estas acciones, solo 30 formaron parte efectiva de estas políticas. Los refugiados sirios no competían con los nacionales jordanos por las largas jornadas de trabajo, los bajos salarios y los largos desplazamientos diarios en las Zonas Francas.

En julio de 2017, una vez Jordania introdujo las políticas sobre mejoras salariales por parte de ACNUR y las diferentes ONGs cuando tanto a los empleadores como a los trabajadores sirios les interesó incorporarse en el mercado laboral formal⁶⁶³. La colaboración entre ACNUR y el Banco Cairo-Amman, realiza un desembolso mensual para la asistencia en efectivo de forma directa en las cuentas bancarias de los refugiados sirios. Los beneficiarios pueden retirar el efectivo de los cajeros automáticos, donde se verifica su identidad mediante la tecnología de escaneo del iris. Aunque no se enfoca específicamente en apoyar el espíritu emprendedor, esta iniciativa permite a los refugiados administrar sus finanzas de manera más segura y con mayor dignidad. En Jordania y Líbano, MasterCard y el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) han colaborado en la creación de tarjetas de prepago que permiten a los refugiados comprar alimentos en las tiendas participantes. A diferencia de la distribución de alimentos en especie, el sistema de pago electrónico permite a los refugiados recibir las elecciones de alimentos que mejor se adapten a sus necesidades particulares, fortaleciendo del mismo modo,

⁶⁶¹ Refugee Compacts: Addressing the Crisis of Protected Displacement, Center for Global Development and International Rescue Committee, 2017.

⁶⁶² HUANG, C., NAZANIN, A., KATELYN, G. (2018). *La elaboración de pactos sobre refugiados: lecciones de Jordania* (p.52). Revista de Migraciones Forzadas.

⁶⁶³ Véase www.tamkeen-jp.org, 2017.

las economías locales⁶⁶⁴.

Jordania se están realizando dos programas satisfactorios de emprendimiento empresarial para los refugiados sirios: el FabLab Irbid que ofrece a los empresarios jordanos y sirios acceso a las instalaciones de fabricación digital para realizar prototipos técnicos, así como a una red global de intercambio de conocimientos que facilita el aprendizaje y la colaboración y el ReBootKamp, un campamento de inmersión de cuatro meses sobre la codificación, destinado a refugiados sirios y miembros de la comunidad de acogida en riesgo de exclusión⁶⁶⁵.

Asimismo, como parte del Programa de Intercambio de Habilidades del PNUD y BDC, el Programa de Emprendimiento Verde SwitchMed capacita a los refugiados sirios y miembros de la comunidad jordana a convertirse empresarios verdes⁶⁶⁶.

El Centro de Desarrollo Empresarial (BDC, por sus siglas en jordano), ofrece un programa de formación técnica y vocacional orientada al espíritu empresarial tanto para los refugiados sirios como para la población jordana, con el objetivo de aumentar la cohesión social en las comunidades de acogida y desarrollar habilidades que garanticen a los refugiados una solución duradera, apoyando el desarrollo socioeconómico en las comunidades de acogida que se beneficiarán. El proyecto ha beneficiado a 650 refugiados sirios y mujeres jordanas en la región jordana de Mafraq⁶⁶⁷.

2.3. Políticas laborales emergentes: el papel del sector privado.

2.3.1. La importancia del sector privado en la creación de empleo.

El sector privado se entiende cada vez más como un enfoque eficaz para superar algunos de los desafíos de la integración al proporcionar un lugar para el ingreso y

⁶⁶⁴ Ídem.

⁶⁶⁵ Policy Guide on Entrepreneurship for migrants and refugees. United Nations Conference on Trade and development. UNCTAD, IOM and UNHCR, 2018, p. 4.1.

⁶⁶⁶ Ídem, p. 4.2.

⁶⁶⁷ Ídem, p. 125 (estudio del caso nº12).

el empleo para las personas con acceso limitado al mercado laboral⁶⁶⁸. Ecosistemas empresariales inclusivos, a través de políticas laborales de emprendimiento como: *“la formulación de una estrategia empresarial unida, la optimización del entorno regulatorio, la mejora de la educación empresarial y desarrollo de competencias, la facilitación del intercambio de tecnología y nuevas empresas innovadoras, la mejora del acceso a las finanzas y la promoción de la sensibilización junto con la creación de redes”*⁶⁶⁹.

Conforme al RPT, los beneficiarios de protección temporal podrán realizar actividades económicas por cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública. A finales de 2017, entre 6.000 y 8.000 empresas pertenecían a refugiados sirios⁶⁷⁰. Solo en 2018, fueron 1.595 las empresas constituidas por ciudadanos sirios⁶⁷¹. En Şanlıurfa, por ejemplo, la Asociación de Empresarios de Siria ha firmado un Memorando de Entendimiento para la inversión de 80 millones de liras turcas para establecer 20 fábricas con una capacidad de empleo total de 1.500 trabajadores⁶⁷².

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) basa su normativa jurídica en recomendaciones sobre la promoción constante del trabajo decente para todos⁶⁷³. La Declaración sobre la Justicia Social incluye cuatro convenios, a saber, el Convenio sobre la Inspección de Trabajo de 1947, el Convenio sobre la Política del Empleo de 1964, el Convenio sobre la Inspección del Trabajo de 1969 (relativo a la agricultura) y el Convenio sobre la Consulta Tripartita (normas internacionales de

⁶⁶⁸ RICOU, L. (2016). *Design for Peace Transhumance*. Véase www.made-in-town.com.

⁶⁶⁹ Ídem.

⁶⁷⁰ Refugees International, *Legal employment still inaccessible for refugees in Turkey*, December 2017, International Crisis Group, *Turkey's Syrian refugees: Defusing metropolitan tensions*, January 2018.

⁶⁷¹ Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV), *Suriye Sermayeli Şirketler Bülteni - Aralık 2018*, 25 February 2019. Véase, <https://bit.ly/2WbJhLw>.

⁶⁷² Hürriyet, *'Suriyeli iş adamlarından Türkiye'ye yatırım'*, 7 October 2018. Disponible en turco en <https://bit.ly/2OfIAy9>.

⁶⁷³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_norm/normes/documents/publication/wcms_154194.pdf

trabajo) de 1976. Todos estos convenios han sido ratificados por Turquía aunque ninguno de ellos tiene efectos vinculantes⁶⁷⁴.

La promoción del empleo decente, productivo y libremente elegido, conforme al Convenio sobre la Política del Empleo de 1964 es de suma importancia para las personas que trabajan en el extranjero ya sea como opción voluntaria o como opción de acogida⁶⁷⁵.

El artículo I del Convenio sobre la Política de Empleo de 1964 ratificado ese mismo año por Turquía, dispone que *“la mejor manera de estimular el crecimiento y el desarrollo económico consiste en llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”*. Según el artículo 1.c) del citado Convenio, *“se deberá garantizar que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su procedencia nacional u origen social”*. Asimismo el Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos de 1975, en su número 142 (ratificado por Turquía el mismo año de su entrada en vigor), reconoce que los estados parte del mismo, *“deben respetar el apoyo, acceso al empleo con carácter inclusivo, políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesional”*.

Por su parte, Turquía también ratificó la Recomendación sobre la Creación de Empleo en las PYMES de 1998 (núm. 189), la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas del año 2002 (núm. 193) así como la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (revisión realizada en el año 2006), conforme a la cual las instituciones y los gobiernos deben favorecer la creación de empresas sostenibles que aumenten la productividad y las oportunidades de empleo.

⁶⁷⁴ Listado de Convenios ratificados por Turquía. Consulta realizada el 27 de marzo de 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_645631.pdf

⁶⁷⁵ OIT, Estudio general sobre los trabajadores migrantes, 2016, párrafo 193.

Turquía, durante el transcurso de los años de la crisis siria y el aumento de la necesidad, ha elaborado unas políticas favorables para la creación de empleo y la inclusión de los refugiados sirios en el largo plazo. La OIT junto con ACNUR han publicado un Memorando de Entendimiento (MdE) *“una guía conjunta sobre intervenciones basadas en el mercado de trabajo relativas a los medios de subsistencia para los refugiados, a fin de proporcionar orientaciones en materia de iniciativa empresarial, formación profesional y educación financiera, de modo que los refugiados puedan establecer microempresas o emprender actividades de generación de ingresos a pequeña escala para mejorar sus medios de subsistencia y su autosuficiencia. Uno de los principales elementos en este ámbito es el examen exhaustivo de las tendencias del mercado y la demanda de mano de obra en los subsectores y las cadenas de valor con potencial de crecimiento. El modelo de intervención conjunta combina los conocimientos técnicos y la experiencia del ACNUR en materia de protección e intervenciones relativas a los medios de subsistencia para los refugiados con la pericia de la OIT en el desarrollo de sistemas de mercado y creación de empleo”*⁶⁷⁶.

En este sentido la OIM, ACNUR y UNCTAD publicaron el 24 de octubre de 2018, La Guía de Políticas sobre Emprendimientos para Migrantes y Refugiados⁶⁷⁷ producto de la colaboración entre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por su sigla en inglés), el ACNUR y la OIM en su calidad de Organismo de las Naciones Unidas para la Migración. Según la Secretaria General Adjunta de la UNCTAD, Isabelle Durant, *“La creación de oportunidades económicas para todos, con el objeto de no dejar a nadie atrás, es una prioridad de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030”*. El objetivo es el desarrollo social inclusivo y sostenible.

Se entiende que la función empresarial puede ser una forma efectiva de incluir a los refugiados sirios en la economía turca, compartiendo sus conocimientos y creando nuevas oportunidades de mercado y redes transfronterizas así como parte

⁶⁷⁶ Idem, párrafo 82.

⁶⁷⁷ https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/Labour-Migration/policy_guide_migrantsrefugees_15102018.pdf. Consulta realizada el 27 de marzo de 2019.

de las soluciones a largo plazo necesarias para abordar las consecuencias de los grandes movimientos de personas desplazadas por la fuerza, además de las medidas importantes que se aplican para hacer frente a los efectos inmediatos de las crisis humanitarias. Estas inversiones tienen un coste no solo para el gobierno, las organizaciones internacionales, las ONGs o el propio sector privado, sino para los recursos de toda Turquía.

En relación a las políticas de generación de ingresos a través del desarrollo de la actividad empresarial realizado por los refugiados sirios en Turquía (45%), de los 1.466 beneficiarios de protección temporal, un 88% fueron hombres y un 12% mujeres. Por lo que se refiere al programa de dinero en efectivo por trabajo realizado (35%), de los 1.140 beneficiarios de protección temporal, un 58% fueron hombres y un 42% mujeres. Por último y en relación al programa de auto-empleo (20%), el 78% fueron hombres y el 22% mujeres⁶⁷⁸.

Las empresas establecidas en Turquía con anterioridad al 2012 fueron más numerosas e integrales. La media de empleados fue un 27% superior al de las constituciones empresariales posteriores. Por otra parte, mientras que con anterioridad a esta fecha la contratación de mujeres en las empresas fue de un 33%, posteriormente se situó en un 12%⁶⁷⁹.

2.3.2. Mecanismos de apoyo a la integración laboral empresarial.

El desarrollo legislativo tiene capacidad suficiente para eliminar las barreras de integración de los refugiados sirios en Turquía. Las políticas socio laborales implementadas podrían ser revisables, simplificadas y optimizadas en los requisitos de acceso. Los responsables de las propuestas políticas tienen capacidad para modificar las reglamentaciones establecidas impuestas en relación a las limitaciones en el empleo por cuenta propia, el acceso a profesiones

⁶⁷⁸ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69683.pdf>. Página 2.

⁶⁷⁹ Ídem.

específicas, la inseguridad sobre el estatus legal, los derechos de residencia, los impuestos y la política de bienestar. Es cierto que en Turquía algunas de las barreras legales impuestas no son específicas para empresarios refugiados sirios aunque lo encuentren desafiante debido a la falta de familiarización con el sistema y las barreras lingüísticas. Entre los múltiples desafíos, ser refugiado no puede ser condicionante restrictivo para iniciar un negocio, pero la combinación de un estatus legal tenue unido a la marginación económica y la competencia lingüística limitada, puede socavar el valor de los recursos.

Para que Turquía alcance un nivel equitativo, las propuestas políticas de los agentes sociales, políticos y económicos deben analizar de forma práctica la optimización y simplificación de estos procesos, reduciendo las barreras en el estatus de los refugiados sirios, en todo caso, bajo protección temporal. Se presenta como fundamental la necesidad de una colaboración entre los ministerios y los departamentos gubernamentales habilitados al efecto o con capacidad decisoria.

La falta de acceso al sector bancario formal es un factor clave que restringe el crecimiento del emprendimiento de los refugiados sirios. Esta exclusión puede tener efectos adicionales que limitan la sostenibilidad del negocio, ya que estos empresarios refugiados no logran crear registros bancarios formales lo que les hace estar excluidos de los servicios de apoyo de negocios adyacentes. Además, el compromiso con el sector bancario formal suele ser también un requisito previo para la acumulación de capital por parte de los empresarios migrantes y refugiados a través de la actividad de ahorro (entendido como financiación propia).

El papel de la diáspora en la integración empresarial de los sirios es primordial. La falta de redes sociales puede debilitar los vínculos que podrían brindar a los emprendedores la diversidad de recursos que necesitan para lanzar y mantener su empresa. Este desafío o riesgo puede ser compensado por las fortalezas de las comunidades coétnicas y las redes de la diáspora que se encuentran en Turquía.

La diáspora puede proporcionar una gran cantidad de recursos que pueden ayudar a los empresarios refugiados sirios a expandir sus empresas, particularmente en los mercados internacionales. Dichos recursos pueden incluir la financiación para la puesta en marcha y toda la ayuda relativa a la información sobre las condiciones del mercado y los marcos regulatorios así como el acceso posibles socios comerciales de la cadena de suministros en diferentes localidades turcas.

Los miembros de la diáspora que han mantenido vínculos culturales y lingüísticos con Siria ayudan de forma significativa como conocedores de los procesos reguladores en Turquía, ayudando de forma clara con su conocimiento a los refugiados en el país. En Turquía, la diáspora ayuda a los refugiados sirios a ser conscientes de las normas y comportamientos que facilitan las transacciones comerciales (por ejemplo, las expectativas relacionadas con la negociación sobre el valor de un bien, los protocolos sobre el cortejo de posibles socios comerciales), así como las diferencias existentes en su país de origen. También conocer de forma específica los procesos institucionales y los marcos regulatorios y su afectación por el estado legal.

Del mismo modo, pueden invertir en pequeñas empresas, tanto a través de inversiones comerciales específicas (es decir, inversiones destinadas a una empresa en particular) como a través de fondos de inversión, incluidos fondos mutuos y fondos de capital privado propio. Algunos fondos de inversión son apoyados por el gobierno y otras iniciativas cuentan con el apoyo privado de grupos amplios de inversionistas.

2.3.3. Análisis de las buenas prácticas empresariales en vigor.

2.3.3.1. La creación de empleo del sector privado en Turquía.

Como hemos venido señalando, entendemos que el desarrollo de las políticas económicas de empleo para la inclusión de los refugiados sirios en Turquía,

deberían orientarse a implementar de forma efectiva el emprendimiento empresarial. La creación de nuevas oportunidades de mercado, compartiendo los conocimientos y las redes transfronterizas serían necesarias para abordar de forma efectiva los grandes movimientos de personas desplazadas por la fuerza como forma paliativa de cubrir los efectos inmediatos que las crisis humanitarias generan en los países de acogida. El desarrollo de estas políticas debería realizarse en colaboración con las instituciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como con el propio sector privado, ya sea a través de empresas internacionales, nacionales dirigidas también por los propios refugiados sirios. Como ejemplo de las actividades de buenas prácticas que se están llevando en Turquía, destacamos las que a continuación describimos.

La Organización Internacional de Migración (OIM, por sus siglas en inglés) desarrolla programas de respuesta a la crisis de los refugiados sirios en los países de acogida. Por el interés que nos ocupa, destacamos los programas basados en los medios de vida, cuyas actividades dependen de las necesidades locales y los recursos disponible en las comunidades de acogida. En Turquía, realiza tres actividades principales, dos de ellas, directamente relacionadas con el espíritu empresarial, a saber, el acceso al mercado laboral y la formación y concesión de subvenciones para el emprendimiento.

En relación a la evaluación de las competencias de los refugiados sirios en Turquía, la Organización Mundial de Migración (OIM, por sus siglas en inglés) está llevando a cabo el Programa de Medios de Vida, realizando estudios de mercado con el fin de informar a las economías locales sobre las áreas geográficas de mayor oferta y demanda⁶⁸⁰. Este programa, proporciona a los refugiados sirios el apoyo necesario para su inclusión en el mercado laboral a través de la formación profesional,

⁶⁸⁰ La agencia de desarrollo del Ayuntamiento de Barcelona lanzó un modelo de emprendimiento inclusivo en 2004, como un modelo de acción realista para todos. El modelo de Barcelona Activa, es "universal", "a medida", "combinado" e "integrado": se dirige a todos los que deseen ser emprendedores. Sus herramientas y servicios están adaptados a la población más vulnerable, que no puede beneficiarse de los servicios empresariales convencionales. Combina herramientas y servicios on-line y off-line, permitiendo a las personas con limitaciones de tiempo y movilidad crear su itinerario personalizado. Para las personas que no están preparadas para poder comenzar con la apertura de una empresa, ofrece la posibilidad de capacitación y entrenamiento. El modelo ha apoyado a 18,000 nuevas empresas, creando 32,000 empleos.

subvenciones en especie para el empleo por cuenta propia así como subvenciones para el emprendimiento. El diseño del programa ha sido sensible al contexto local. La OIM realizó una investigación de mercado antes de seleccionar a los participantes, a fin de identificar los vacíos en las economías locales en lugar de saturar ciertas áreas y sectores. Se dirige por tanto a la educación empresarial para migrantes y refugiados interesados en establecer una empresa vinculada a sus habilidades y experiencia profesional. Para ello, selecciona participantes que pueden demostrar el deseo de iniciar un negocio viable vinculado a su experiencia profesional o empresarial anterior. En el caso de Turquía, la OIM e InnoCampus reunieron a 36 programadores informáticos y diseñadores gráficos entre los refugiados sirios que quisieran participar en un hackatón⁶⁸¹ centrado en abordar los problemas a los que se enfrentan los refugiados sirios en Turquía en su incorporación laboral. Los resultados digitales desarrollados sirvieron para desarrollar el Programa de Capacitación de Emprendimiento ofrecido para los refugiados sirios en Turquía, con una duración total de tres meses. Hasta la fecha, ocho empresas turcas en el sureste de Turquía han comprometido 57 puestos de trabajo para los candidatos sirios.

La OIM entendió que las dudas de los empresarios en la realización de contrataciones se debe a la temporalidad indefinida de las estancias de los refugiados sirios en Turquía. Para ello, la OIM subvencionó varias iniciativas, entre ellas, se hizo cargo del coste de la tramitación y solicitud de los permisos de trabajo, así como el pago del 50% del salario y de los costes derivados de la Seguridad Social, durante el periodo de un año. Los empresarios se comprometieron a proporcionar formación laboral y de desarrollo para los empleados contratados. Por lo que se refiere a las subvenciones en especie, el objetivo es dotar a los refugiados sirios de las herramientas suficientes para iniciar una pequeña empresa utilizando sus conocimientos anteriores. Un carpintero, por ejemplo, obtiene un kit de herramientas que contiene un equipo de carpintería

⁶⁸¹ Un hackathon o hackatón, es un término usado en las comunidades de hacker para referirse a un encuentro de programadores cuyo objetivo es el desarrollo colaborativo de software aunque en ocasiones puede haber también un componente de hardware. El término se creó de la conjunción de maratón y hacker. En algunas ocasiones (como el caso que nos ocupa) sus propósitos son educativos o sociales.

permitiéndole realizar los servicios con o sin una tienda⁶⁸².

Por su parte, el Programa de Sustento de la Organización Mundial de Migración en colaboración con *Innomate*, ofrece apoyo de capacitación empresarial y becas para jóvenes inmigrantes, refugiados y empresarios turcos. El programa se beneficia de la regulación gubernamental aprobada en 2016 sobre el estatus de los refugiados sirios bajo protección temporal, permitiendo que aquellos que estén registrados puedan acceder al mercado laboral y emprender negocios. Este cambio normativo ha sido muy importante para desarrollar un entorno propicio en el que la OIM ha podido trabajar en el desarrollo de las capacidades adquiridas por los refugiados sirios así como en la autonomía económica de los sirios bajo protección temporal en Turquía. Además, la OIM, entidad de prestigio entre las instituciones gubernamentales turcas, ayuda a los empresarios sirios a la obtención de los permisos necesarios⁶⁸³.

Por tanto, las propuestas políticas deben facilitar la colaboración directa y el trabajo conjunto entre refugiados, innovadores locales y empresarios. Dicha colaboración puede catalizar la innovación y el crecimiento, ayudar a la cohesión social y la solidaridad, y superar la resistencia política y pública de la llegada de migrantes y refugiados a las comunidades de acogida. Para ello Turquía ha incluido dentro el ecosistema de emprendimiento e innovación local, el Programa *InnoCampus*⁶⁸⁴.

InnoCampus es una organización turca sin ánimo de lucro que tiene como objetivo proporcionar innovación y formación profesional a jóvenes emprendedores. El programa completo *Start-up Accelerator* ofrece formación con el ayuda de mentores y propuestas de inversión. El programa se dirige a toda la población local turca y a los refugiados (de todas las nacionalidades) que quieran convertirse en

⁶⁸² Policy Guide on Entrepreneurship for migrants and refugees. United Nations Conference on Trade and development. UNCTAD, IOM and UNHCR, 2018. Case study no. 16 – IOM Livelihoods Assistance Programme, Turkey, p. 131.

⁶⁸³ Policy Guide on Entrepreneurship for migrants and refugees. United Nations Conference on Trade and development. UNCTAD, IOM and UNHCR, 2018. Case study no. 16 – IOM Livelihoods Assistance Programme, Turkey, p. 131- 132.

⁶⁸⁴ Fuente: <http://innocampus.org/en/>

empresarios. Hasta el momento, el programa ha entregado tres proyectos dirigidos a migrantes y refugiados, en colaboración con la OIM en Gaziantep, Izmir y Sanliurfa.

El *Karam-Lab* es un curso educativo para jóvenes refugiados sirios diseñado para desarrollar sus habilidades creativas y empresariales a través de la formación en diseño, tecnología e ingeniería realizando capacitación práctica mediante el uso de ordenadores, impresoras 3D y cortadoras láser.

El mayor ecosistema empresarial iniciado en Turquía es el *IMECE*⁶⁸⁵, concebido como una plataforma para el fomento innovador y sostenible de los cambios sociales. En IMECE, *“Contribuimos al desarrollo del ecosistema de innovación social a través de nuestras actividades y contenidos. Apoyamos a los emprendedores sociales que deseen encontrar soluciones a los problemas sociales para acceder a la educación, la formación y las subvenciones a través del acelerador. Durante cada acelerador que duración equivalente a 7 meses, afrontamos un tema específico. Elegido en base a los 17 Objetivos de las Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2030”*⁶⁸⁶. De entre los programas destacamos: *Hayal Gucu Merkezi*⁶⁸⁷, ayuda a los aprendices a plantear preguntas, explorarlas y elaborarlas de forma conjunta; *Minizma*⁶⁸⁸, habilitando el acceso a los recursos de los profesores; *Senfoni*⁶⁸⁹: integración de los padres en el proceso educativo; *Toyi*⁶⁹⁰, desarrollando conocimiento, competencias y creatividad en los niños; *Baby Academy*⁶⁹¹, aplicación móvil que ayuda a la integración de padres y niños; *Dem Kafasi*⁶⁹², ayudando a los niños con discapacidad auditiva en la adquisición del lenguaje; *Empatikly*⁶⁹³, entrenamiento digital que traslada las palabras de

⁶⁸⁵ Policy Guide on Entrepreneurship for migrants and refugees. United Nations Conference on Trade and development. UNCTAD, IOM and UNHCR, 2018. Case study no. 15 –IMECE, Turkey, p. 130.

⁶⁸⁶ <https://imece.com/en/projects/>

⁶⁸⁷ <https://imece.com/en/projects/hayal-gucu-merkezi/>

⁶⁸⁸ <https://imece.com/en/projects/minizma/>

⁶⁸⁹ <https://imece.com/en/projects/senfoni/>

⁶⁹⁰ <https://imece.com/en/projects/toyi/>

⁶⁹¹ <https://imece.com/en/projects/babyacademy/>

⁶⁹² <https://imece.com/en/projects/dem-kafasi/>

⁶⁹³ <https://imece.com/en/projects/empatikly/>

discriminación de género a un modelo empático; *Hemdem*⁶⁹⁴, en torno al reasentamiento de los niños que necesitan protección. Estas empresas están dotadas de fondos de colaboración y lanzan campañas de financiación colectiva con la colaboración, entre otros, del Laboratorio de Finanzas Alternativas del PNUD⁶⁹⁵.

Otro modelo de canalización de los fondos de ayuda de empresas privadas nacionales e internacionales es a través de la formación y de la concesión de ayuda financiera a los futuros empresarios sirios. En el caso que nos ocupa, *IMECE*, contrata personal sirio para el desarrollo de su plataforma, forma a los potenciales empresarios refugiados sirios tanto en competencias como en bienestar y les ayuda a encontrar financiación a través de fondos como los que canaliza el Laboratorio de Finanzas Alternativas que, a su vez se nutre de financiación concedida por empresas privadas y públicas de todos los sectores. En este caso, es importante saber cual es el retorno de la inversión y cuales serían los intereses aplicables a los micro-créditos concedidos. Si se realiza a través de un *Crowdfunding*, los inversores participarían en capital sobre la empresa creada. Entre los múltiples ejemplos, está el caso de Mohammad Kawsara, refugiado sirio participante del programa IMECE en Turquía. Desarrolló el software *Ejad Job*⁶⁹⁶ conectando empresas turcas con sirios demandantes de empleo que puedan trabajar en árabe, turco e inglés.

2.3.3.2. Prácticas de integración empresarial en la Unión Europea y Estados Unidos.

En el reciente estudio de la OCDE titulado “*Trabajando juntos para la integración local de migrantes y refugiados*” se describe como los países, regiones y ciudades pueden adoptar un enfoque territorial para integrar a los migrantes y la razón por la cual deberían hacerlo. La OCDE entiende la integración como un tema transversal que integra los sectores de desarrollo de políticas sociales (por

⁶⁹⁴ <https://imece.com/en/projects/hemdem/>

⁶⁹⁵ UNDP, Alternative Finance Lab, <http://altfinlab.org>

⁶⁹⁶ <https://ejadjob.com/en/الشركات-فهرس>

ejemplo, educación, salud, vivienda, bienestar) y como las autoridades locales deben influir en su determinación así como en la promoción de la ayuda al emprendimiento.

Es importante realizar un análisis comparativo de las medidas políticas acaecidas en algunos países de la Unión Europea en relación a la integración empresarial de los refugiados, ya que como reconoce la Comisión Europea, *“es esencial compartir los enfoques, las prácticas y las lecciones aprendidas entre las administraciones públicas, los empresarios, las organizaciones financieras, las empresas sociales, las organizaciones sin fines de lucro y las instituciones educativas que apoyan este modelo a nivel local, regional y nacional”*.

Para dar cabida al Plan empresarial de acción de la UE 2020 y el Plan de acción de la UE sobre la Integración de los Nacionales de Terceros Países , en el año 2016, la UE celebró una conferencia y publicó una Guía sobre el Modelo Empresarial de los Migrantes. En junio de 2017, la UE comenzó con la implementación de cuatro proyectos de dos años cada uno de ellos relativos a la creación de capacitación empresarial para jóvenes migrantes (*ME4Change, EntryWay, Fresh Start y YOU-ME*) en nueve países: Bélgica, Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido. Cada proyecto cuenta con tres objetivos: Identificación de potenciales empresarios migrantes, creando la Red Europea de Emprendimiento Migrante (*EMEN*, por sus siglas en inglés) y promoviendo la implantación de las mejores prácticas, a través de un ecosistema integral, con el objetivo de desarrollar esquemas de apoyo tanto para los empresarios refugiados como para las empresas sociales e inclusivas que benefician a los refugiados; realización de programas de capacitación (emprendimiento, planificación empresarial, aspectos legales sobre la creación de una empresa, contratación de empleados, etc.); y el apoyo a los empresarios migrantes con programas de mentoría. Para poder realizar el correcto desarrollo, se crea, la Agencia de Innovación Social (*GmbH*) con sede en Berlín sobre el formación y mentoría.

En relación a las subvenciones, se ha creado en La Haya la Unidad para la

Investigación de la Inclusión Financiera y el Nuevo Modelo Empresarial (*THUAS-FINE*, por sus siglas en inglés). Por lo que se refiere a la profesionalización y gestión de la diversidad, se crea la única organización a nivel de la UE que representa a empresarios con antecedentes migratorios, (*UNITEE*, por sus siglas en inglés). En el caso de los ciudadanos turcos que emigraron a Alemania, principalmente después de la II Guerra Mundial (el número actual supera los 2 millones de migrantes), la ciudad de Berlín apoya las actividades de una organización turca especializada en brindar asesoramiento a los migrantes que desean iniciar un negocio o que ya lo están ejecutando.

Es destacable mencionar el *Plan Einstein* formulado en los Países Bajos. La Municipalidad de Utrecht y las organizaciones asociadas han desarrollado un enfoque innovador para la recepción e integración de los refugiados que aún no tienen un permiso de residencia, fomentando la solidaridad y la cohesión social así como empoderando a los refugiados y jóvenes locales a construir un mejor futuro para ellos mismos. El proyecto piloto se basa en el concepto “*Vivir juntos, aprender juntos y trabajar juntos*”. En relación al Programa Vivir juntos, los refugiados recién llegados viven en el mismo edificio que los jóvenes con una conexión con el vecindario. Además de compartir el entorno familiar, los refugiados y los jóvenes residentes locales se reúnen para comer, practicar deportes, reuniones y una variedad de otras actividades. En el Programa Aprendiendo Juntos, los refugiados y los jóvenes residentes locales pueden participar en cursos educativos diseñados para ayudarles a prepararse para su futuro. Los cuatro cursos educativos que se imparten son inglés (negocios), emprendimiento (internacional), habilidades prácticas y entrenamiento para el empleo y el trabajo por cuenta propia, así como las habilidades en informática y las TIC. Para finalizar el Programa Trabajando Juntos, alienta a los refugiados residentes y miembros de la comunidad anfitriona a interactuar, conocerse y trabajar juntos en sus planes para el futuro. El desarrollo del proyecto piloto está subvencionado por la UE, diseñado e implementado por el municipio en colaboración con *SOCIUS* (corporación de vivienda para jóvenes), el Centro de Emprendimiento de Utrecht (Universidad de Utrecht), el Consejo de Refugiados de Utrecht y la Universidad Popular de Utrecht. La Universidad de

Oxford y la Universidad de Roehampton están llevando a cabo una evaluación del proyecto. La evaluación se centrará en los impactos del proyecto en los propios participantes, el barrio de Overvecht y la ciudad de Utrecht. La iniciativa está cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Regional a través de la Iniciativa de Acciones Innovadoras Urbanas⁶⁹⁷.

Por su parte, el Programa de Emergencia sobre la Acción y Coordinación de la Diáspora (*DEMAC*, por sus siglas en inglés) fue implementado por el Consejo Danés para los Refugiados, la Fundación Africana para el Desarrollo del Reino Unido (*AFFORD-Reino Unido*) y la Fundación Berghof, apoyando la integración de organizaciones de la diáspora en los sistemas humanitarios convencionales. Al trabajar con las diásporas sirias, somalíes, nigerianas y sierraleonesas con sede en Europa, el proyecto ha ayudado a los mentores de la diáspora a conectarse con organizaciones de apoyo en el país de origen involucradas en la ayuda humanitaria. Los mentores suelen ser empresarios exitosos en los países de destino y las organizaciones de aprendices también pueden ser pequeñas empresas en el país de origen. Los resultados del proyecto *DEMAC* sugieren que la participación de los mentores de la diáspora puede ayudar a cerrar las brechas de conocimiento entre los sectores público y privado en diferentes formas que apoyen al desarrollo en el largo plazo.

La UE ha financiado el proyecto Jóvenes Emprendedores Migrantes (*You-Me*) para poner a prueba un nuevo enfoque sobre la creación de empresas entre jóvenes migrantes y refugiados, basándose en las mejores prácticas recientemente identificadas. El enfoque se probará en tres países (Italia, Alemania y España), y los resultados se compararán con los de un grupo de control en Suecia.

En Europa el Plan Taqanu proporciona una solución innovadora para la inclusión financiera de los refugiados. Su plataforma basada en blockchain permite a los refugiados construir una identidad digital confiable para que puedan acceder a servicios financieros y sociales a través de teléfonos inteligentes y redes sociales.

⁶⁹⁷ Urban Innovative Actions, Plan Einstein.

El programa de la UE para la competitividad de las empresas y las PYMES (*COSME*) tiene como objetivo proporcionar acceso a préstamos y financiación de capital para las PYMES al que de otro modo no podrían acceder a la financiación debido a su mayor riesgo, falta de fondos o garantía suficiente. El fondo del Mecanismo de Garantía de Préstamos *COSME* ofrece garantías y contragarantías para los intermediarios financieros, mientras que el programa del Fondo de Capital para el Crecimiento proporciona financiación de capital a las PYMES con alto potencial de crecimiento, en particular las que operan a través de las fronteras.

La medición del impacto de tales iniciativas debe basarse en una teoría clara del cambio que articule el impacto deseado. La teoría del cambio debe captar el impacto deseado de las iniciativas de emprendimiento sobre indicadores como el aumento de los ingresos, la creación de empleos, el crecimiento económico, el alivio de la pobreza, la reducción del gasto público y la inclusión social. Las teorías del cambio también se pueden utilizar para formar la base del análisis del coste-beneficio y los ensayos controlados aleatorios, que posiblemente sean el estándar en los enfoques de medición de impacto. Analizar el espíritu empresarial de los migrantes y los refugiados a través de una lente costo-beneficio puede apoyar a un debate más matizado sobre los recursos que los migrantes y los refugiados pueden aportar a los países y comunidades en los que residen, en comparación con los costos comúnmente asociados con su estadía (por ejemplo, los beneficios de protección social).

En Estados Unidos se ha creado el Programa *ORR-MED* dirigido a aquellos refugiados que quieran solicitar un préstamo para desarrollar un negocio microempresarial (una pequeña empresa que emplea a 10 o menos personas). La mayoría de las microempresas son empresas familiares que emplean a una o dos personas, incluido el propietario de la empresa. Pueden solicitar un préstamo de hasta 15,000 dólares reembolsable en 60 meses con intereses que no excedan la tasa preferencial del 4%. El préstamo se puede utilizar para capital el trabajo, inventario, suministros, muebles, accesorios, maquinaria, herramientas, equipos,

renovación de edificios y mejoras de arrendamientos. Algunos ejemplos de los tipos de negocios que administran, incluyen restaurantes étnicos, tiendas de conveniencia, venta y reparación de neumáticos, reparación de teléfonos, venta de joyas, reparación de automóviles, salones de belleza, importación / exportación, camiones, taxis y servicios de limusina así como servicios médicos.

A través de un proceso de solicitud de subvenciones rígido y competitivo la financiación se obtiene de agencias públicas, agencias de desarrollo económico nacionales, asociaciones locales de asistencia y agencias voluntarias con subvenciones que suelen ir desde los 146,000 dólares a los 300.000 dólares por año durante cinco años. Los beneficiarios son responsables de la implementación del proyecto de acuerdo con las pautas que se exigen debiendo presentar un informe semestral de datos cuantitativos e informes financieros, comparando los objetivos conseguidos con los previstos⁶⁹⁸.

El programa ha permitido a miles de refugiados ser autosuficientes al proporcionarles capital, capacitación y asistencia técnica suficiente para iniciar su propio negocio. En el año fiscal 2015, más de 2,000 refugiados beneficiaron de la subvención, incluida la asesoría personalizada, capacitación empresarial y asistencia técnica previa y posterior al préstamo, la preparación del plan comercial y la subvención inicial, así como la ampliación y el fortalecimiento de la empresa. En el año 2018, se otorgaron 558 préstamos de 8.000 dólares cada uno en promedio, habiendo contribuido a la creación de 1.163 empleos en la economía de los Estados Unidos.

⁶⁹⁸ Parte 2, página 29, https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/Labour-Migration/policy_guide_migrantsrefugees_15102018.pdf

PARTE IV. SOLUCIONES DURADERAS PARA ESTABLECER MERCADOS DE TRABAJO INCLUSIVOS. INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES.

CAPÍTULO VII: SOLUCIONES DURADERAS DE INTEGRACIÓN.

1. Introducción.

Uno de los principales objetivos del Pacto Mundial sobre los Refugiados⁶⁹⁹, consiste en facilitar el acceso a soluciones duraderas, entre otras vías, planificando las soluciones desde el inicio de las situaciones masivas de refugiados. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la cooperación política y de seguridad, la diplomacia y la promoción y protección de los derechos humanos, son fundamentales para resolver las situaciones prolongadas de refugiados en los países de acogida. Un programa de acción de soluciones duraderas, debería comprender una combinación de respuesta adaptada al contexto específico, teniendo en cuenta el nivel de absorción, desarrollo y situación demográfica de Turquía. Esto incluye las tres soluciones duraderas clásicas contenidas en las disposiciones de Derecho Internacional, como lo son, la repatriación voluntaria de los refugiados sirios a su país de origen, el reasentamiento a terceros países y la integración local⁷⁰⁰.

2. Los retornos de los refugiados sirios a su país de origen.

Conforme a la información contenida en la presente investigación, entendemos la necesidad de preservar y apoyar un espacio de derechos para los refugiados sirios en Turquía, entendiendo que no existe una jerarquía de soluciones duraderas y que en todo caso, las políticas sociales deberán implementarse teniendo en cuenta un posible regreso voluntario, seguro y digno de los refugiados a su país, Siria.

En relación al retorno voluntario sobre el marco jurídico del derecho fundamental de los refugiados sirios a regresar a su país de origen, contenido en el artículo 12

⁶⁹⁹ Pacto Mundial sobre los Refugiados. Párrafo 7, punto 85.

⁷⁰⁰ Pacto Mundial sobre los Refugiados. Párrafo 86.

del Pacto Internacional de Derechos y en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entendemos la necesidad de llevarse a cabo sobre la base de la no coacción directa ni indirecta sin que en todo caso las modificaciones políticas puedan restringir estos derechos ni limitar la asistencia ofrecida.

Las perspectivas sobre el retorno de los refugiados sirios, es un tema cada vez más en auge en los foros sobre el futuro del país⁷⁰¹. ACNUR registró alrededor de 56,047 retornos de refugiados espontáneos en 2018, basándose en las cifras de fuentes gubernamentales así como en los datos que obtuvieron a través de la intervención directa. En 2018, la DGMM en colaboración con las PDGMM, realizaron un total de 18,690⁷⁰² de entrevistas a los refugiados sirios bajo protección temporal en las regiones de Gaziantep, Kilis, Sanliurfa, Hatay, Estambul e Izmir. Las encuestas de intención de retorno realizadas en 2018 a los refugiados sirios en Turquía realizadas por la DGMM, dan a conocer que el 76% esperan poder regresar en algún momento a su país. Sin embargo, el 85% de los encuestados declaró que no tiene la intención de regresar en los próximos 12 meses. Los encuestados indicaron que los principales problemas que afectan su decisión de regresar se relacionan con los riesgos físicos, la disponibilidad de servicios esenciales, incluido el acceso a la educación, los medios de vida y las oportunidades de trabajo así como el miedo al castigo por haber huido del país.

Los obstáculos legales y los desafíos para reclamar propiedades o tener acceso a la documentación del estado civil también se destacaron entre las grandes preocupaciones sobre su posibilidad de retorno.

Por tanto, las perspectivas actuales y la sostenibilidad de un posible retorno voluntario, seguro y digno de los refugiados sirios en Turquía, sigue siendo un desafío por los obstáculos persistentes como la inseguridad, la vivienda, la tierra, los problemas de propiedad, y el desplazamiento continuo dentro del país debido a la violencia. Los sirios bajo protección temporal que deciden libre y voluntariamente

⁷⁰¹ Debate contenido en las exposiciones realizadas en la Conferencia Bruselas III, abril de 2019.

⁷⁰² Entrevistas sobre repatriación voluntaria realizadas por ACNUR en octubre de 2018.

su regreso al país se les incluye dentro de un proceso de devolución, insistimos, siempre voluntaria, conforme al marco legal en Turquía. La supervisión de los movimientos de regreso a Siria sigue son una prioridad tanto para el gobierno como para la comunidad internacional, aunque al no considerar que el nivel de retornos voluntarios alcance cifras significativas, la prioridad en la asistencia del 2019 y 2020 siguen siendo los países que los acogen y en el caso que nos ocupa, Turquía.

Debemos señalar que actualmente hay más de 5.5 millones de refugiados sirios registrados en los países de acogida fronterizos, conforme a los datos ofrecidos por ACNUR, con más de un millón de solicitantes de asilo y más de 6.3 millones de desplazados internos en el país, entendiendo que casi 2/3 de los habitantes de Siria han sido forzados a abandonar sus hogares. El establecimiento de las zonas de distensión acordadas en mayo de 2017 por Rusia, Irán y Turquía, así como la recuperación del control de territorios por parte del régimen de Bashar al- Asad, hace que el interrogante sobre los retornos sea cada vez más planteado. Hay que tener en cuenta que los países vecinos de acogida de grandes flujos migratorios de sirios están cerrando fronteras y el despliegue de la mayor respuesta humanitaria realizada por la comunidad internacional está llegando a los límites máximos alcanzables y viables. En el caso de Turquía y su reconstrucción sobre la zona norte de Afrín, la tendencia y objetivo real es abrir la frontera en esta región, lo que podría convertir al país en un modelo de reasentamiento real de las actuales posiciones, siempre y cuando se garantice la seguridad total en la zona. Para los supuestos de estos retornos se entiende que los refugiados sirios retornados desde Turquía no podrán volver a este país hasta pasados 5 años siempre que las condiciones de seguridad estén garantizadas en la zona.

El gobierno del régimen de Bashar al- Asad declaró en febrero de 2017 la confirmación de espacios seguros y pacíficos en las zonas de victorias militares. En octubre de ese mismo año, el presidente libanés, Michel Aoun, declaró que *“el retorno de los desplazados a zonas estables donde las tensiones son escasas debe llevarse a cabo sin que esto se vincule con haber alcanzado una solución política”*. En

todo caso, entendemos que el retorno nunca puede ser planteado de forma anterior a una solución política sobre el fin de la guerra porque este fue el motivo de la huida los sirios y la realidad a día de hoy es que no ha finalizado. En este sentido, el secretario de Estado de Defensa de EEUU pidió a la Comunidad Internacional centrarse en asegurar la ayuda humanitaria y la seguridad en el país sobre un posible acuerdo de finalización de la guerra.

Para poder plantear un posible retorno de los refugiados sirios (en todo caso voluntaria), se debe garantizar la seguridad de los retornados (incluidos los jóvenes que huyeron del reclutamiento forzoso en el ejército) y por supuesto, de la existencia de un futuro real en Siria que incluya la reconstrucción del país que, actualmente tiene un 85% de la población bajo el umbral de la pobreza, sin acceso a medios de subsistencia, vivienda, infraestructuras, servicios básicos, educación y atención médica⁷⁰³.

En la estrategia integral realizada por la comunidad internacional a través de los socios del Programa 3RP, se establece el compromiso de los mismos en relación a los retornos a través de los umbrales de protección y parámetros dispuestos. A día de hoy, la promoción del retorno no está contenida entre sus disposiciones, debido a la falta de infraestructuras, seguridad y garantía de derechos vigentes en Siria, tras nueve años de conflicto. Sin embargo, dado que es probable que continúen los retornos, los socios del Programa 3RP han planeado brindar apoyo para garantizar que cualquier retorno se realice con garantías de dignidad, sin que ello suponga una aceptación o incentivo para realizar retornos adicionales. Dicho apoyo incluye, entre otras cosas, el asesoramiento y evaluaciones de la naturaleza voluntaria del retorno, apoyo en la regularización de la documentación civil, encuestas de intenciones, creación de capacidad y análisis de los datos.

En estos términos se han realizado los retornos organizados en los que han participado el 3RP desde el año 2017. Según los mecanismos de coordinación

⁷⁰³ VIGNAL, L. (2018). Perspectivas sobre el retorno de los refugiados sirios. Revista sobre Migraciones Forzadas número 59, p. 69. *"Si al-Asad sigue en el poder en los próximos años, puede que intente utilizar como moneda de cambio al tercio restante de la población como moneda de cambio para negociar la normalización de las relaciones entre su régimen y la comunidad internacional y el acceso al negocio de la reconstrucción"*.

establecidos y relacionados con soluciones duraderas a nivel regional y nacional, la planificación para el retorno organizado a gran escala continuará en 2019 para garantizar los niveles necesarios de preparación, centrados en las intenciones y preocupaciones de los refugiados sirios. Es decir, asegurándose en todo caso que se realizan de forma voluntaria.

3. Los reasentamientos de los refugiados sirios en terceros países.

El reasentamiento en terceros países de los refugiados sirios en Turquía ha sido una opción limitada a lo largo de los años. Conforme a los datos obtenidos por el Ministerio del Interior de Turquía, si bien cerca del 10% de los refugiados sirios en Turquía son elegibles para el reasentamiento, solo 28,000 refugiados lo solicitaron.

Dada la dinámica sobre la política actual de inestabilidad en la región, la proyección sobre la población de refugiados sirios en los países de acogida como Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto, se mantendrá estable a lo largo de los próximos años. Esto significará que la carga principal de la situación seguirá recayendo principalmente en los países y comunidades de acogida que han abierto generosamente los servicios de sus países durante muchos años, como ha reconocido en numerosas ocasiones, la Comunidad Internacional.

A pesar de ello, el reasentamiento sigue siendo una opción válida para algunos de los refugiados más vulnerables de Turquía. A través del reasentamiento, la Comunidad Internacional demuestra la responsabilidad compartida de manera visible, al tiempo que desempeña un papel en la preservación del espacio de protección de los países de acogida. El reasentamiento se basa en criterios de reasentamiento globales acordados, en base a las necesidades de diálogo con las comunidades de refugiados sirios en relación a las intenciones de los retornos, la monitorización de los posibles movimientos de población y los posibles cambios en la situación actual.

Aunque los reasentamientos son una opción limitada, sigue siendo esencial para los países de acogida. Una de las opciones alternativas a ésta limitación presentada en la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes del 2016, es la llamada ampliación de acceso a terceros países de los refugiados a través de medios distintos al reasentamiento, como las vías complementarias, de gran importancia en el contexto de Siria que ofrecen la reunificación familiar, becas, visas de estudiantes y la movilidad laboral.

Los reasentamientos, además de ser un instrumento para la protección y la búsqueda de soluciones para los refugiados, es un mecanismo tangible para la distribución de la carga y la responsabilidad de una manifestación de solidaridad mutua de los estados. Compartir sus cargas y atenuar las repercusiones que tienen las situaciones de refugiados en gran escala en los países de acogida, debería ser un objetivo prioritario en las políticas de migración de los diferentes países. Sin embargo, ajenos a esas responsabilidad solidaria internacional, hasta ahora, un número limitado de países han ofrecido el reasentamiento de refugiados sirios.

La Unión Europea ha elaborado un marco jurídico para promover la coherencia regional con respecto al acceso de los refugiados, aplicado en 25 de los 28 estados, en su Directiva relativa a los requisitos de asilo⁷⁰⁴ y las condiciones de acogida de los refugiados⁷⁰⁵.

Entre el 4 de abril de 2016 y el 14 de marzo de 2019, la UE reasentó al número de refugiados sirios que se exponen en la siguiente tabla⁷⁰⁶:

⁷⁰⁴ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DO, 2011, L 337/9

⁷⁰⁵ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), DO, 2013, L 180/96.

⁷⁰⁶ DGMM, Régimen sobre la Protección Temporal: <http://bit.ly/1Np6Zdd>.

Reasentamiento de refugiados sirios en Turquía, 14 de marzo de 2019.	
País de destino de la UE.	Número de personas reasentadas.
Alemania	7,230
Francia	3,636
Holanda	3,547
Finlandia	1,510
Bélgica	1,230
Suecia	1,159
España	602
Italia	382
Austria	213
Luxemburgo	206
Croacia	152
Portugal	142
Lituania	102
Estonia	59
Letonia	46
Eslovenia	34
Malta	17
Total	20,267

Alemania se ha comprometido a reasentar un máximo de 500 refugiados sirios procedentes de Turquía en 2019⁷⁰⁷.

Como parte de la estrategia trienal contenida en el Pacto Mundial de los Refugiados de 2019, está la estrategia para que los Estados y las partes interesadas

⁷⁰⁷ Deutsche Welle, 'Almanya Türkiye'den 6 bin Suriyeli sığınmacı alacak', 7 February 2019, available in Turkish at: <https://bit.ly/2Tgc3Ja>.

pertinentes aumenten la reserva de plazas de reasentamiento además de incluir a los países que aún no participan, consolidando nuevos programas de reasentamiento. En su párrafo número 92, se entiende que, *“además, se procurará obtener promesas de contribución, según corresponda, para establecer o reforzar buenas prácticas en los programas de reasentamiento. Ello podría consistir, entre otras cosas, en planes plurianuales de reasentamiento, iniciativas para que la tramitación de los casos de reasentamiento sea previsible, eficiente y eficaz (por ejemplo, mediante modalidades de tramitación flexibles que tengan plenamente en cuenta las consideraciones de seguridad con el fin de resolver favorablemente por lo menos el 25% de los casos anuales de reasentamiento en un plazo de seis meses a partir de su a remisión, medidas para que el reasentamiento se utilice estratégicamente mejorando la protección y fomentando un enfoque integral de las situaciones de refugiados, en particular para mujeres y niños en situación de riesgo.”*

Por su parte, el párrafo 95, establece que se abarcarán las vías complementarias para la admisión, *“con miras a aumentar considerablemente su disponibilidad y previsibilidad. Se recabarán contribuciones de los Estados, con el apoyo de las partes interesadas pertinentes a fin de fomentar procedimientos eficaces y vías claras de remisión para la reunificación familiar”*.

En base a la responsabilidad internacional solidaria, entendemos por tanto, fundamental, respetar las cuotas de reasentamiento de los refugiados sirios a terceros países. Turquía ha recibido de la Unión Europea tres billones de euros – cuya segunda partida, se destinará en el periodo comprendido entre el 2019 al 2025- para la contención de más de 3.6 millones de refugiados sirios y la aceptación de la política “uno por uno”. Conforme a los datos ofrecidos por las diferentes organizaciones internacionales, 20.936 refugiados sirios han sido reasentados en los países de la Unión Europea. De entre ellos, España ha recibido a 602 refugiados sirios. La Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia nº 1.168/2018 de 9 de julio de 2018⁷⁰⁸, *“contra la desestimación, adoptada por silencio administrativo, de la solicitud formulada el 21*

⁷⁰⁸ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Madrid. Sección 5ª. Jurisprudencia. Consejo General del Poder Judicial. STS2546/2018, ECLI: ES/TS:2018:2546.

de abril de 2017 ante el Gobierno de España, a fin de que cumpla, de forma inmediata, con sus obligaciones de reubicación de los solicitantes de protección internacional” reconoce que España ha incumplido de forma manifiesta sus obligaciones de reubicación con el 25.2% de lo acordado conforme a las Decisiones de la Unión Europea nº 2015/1523 y nº 2015/1601 del Consejo de la Unión Europea, condenando al Gobierno de España a cumplir de forma inmediata las obligaciones en los términos previstos. A pesar de ello, el 14 de marzo de 2017 (es decir, cuatro meses antes del fallo de la sentencia), España declaró en la página oficial de la Unión Europea: “el programa de reubicación de la UE está finalizando, ya que casi todos los refugiados con derecho a participar en el programa han sido reubicados. Nunca antes en la UE se había realizado una operación de solidaridad de este tipo”⁷⁰⁹.

4. La integración local.

4.1 Introducción.

Las diferencias en la homogeneidad de los refugiados sirios en Turquía ocasionados por factores demográficos, geográficos y legales, deben ser tenidos en cuenta para poder desarrollar las intervenciones específicas y formulaciones de las políticas sociales que, en todo caso, deben considerar el estatus legal, la nacionalidad, la educación, el género y la edad.

La integración social de los refugiados sirios en Turquía y la medición de este proceso, es una cuestión prioritaria debido al ritmo cada más rápido de crecimiento de la población refugiada siria y a la multiplicidad de factores heterogéneos de su perfil cultural, dando lugar a episodios cada vez más frecuentes de xenofobia y discriminación entre ambas poblaciones.

La impopularidad generalizada de los refugiados y las demandas de la oposición en iniciar los regresos de los sirios a su país de origen, hace que la palabra

⁷⁰⁹ https://ec.europa.eu/spain/news/180314_migration-review_es

"integración" sea tóxica en el discurso público. El gobierno turco suele utilizar el eufemismo "armonización"⁷¹⁰ al aludir a los pasos que promueven la integración. Sin embargo, sí ha desarrollado políticas para que, de hecho, se produzca la integración. Por ejemplo, ha eliminado los llamados Centros de Educación Temporal (TEC), en los que el idioma de instrucción era el árabe incorporando a los estudiantes sirios en el sistema de escuelas públicas de Turquía, los Centros de Alojamiento Temporal (CAT) se han reducido y el 96% de la población siria en Turquía, reside en áreas urbanas o rurales de las 81 provincias turcas^{711/712}.

Mientras tanto, un estudio poco publicitado de 2018 realizado por el Defensor del Pueblo señaló la consciencia semi-oficial turca sobre la presencia permanente de los sirios en su país. Según el estudio la población siria en Turquía probablemente superará los 5 millones en 10 años y afirmó que "*es necesario generar políticas basadas en la permanencia*"⁷¹³. Como tal, el informe reconoce que gran parte de la población siria se seguirá en Turquía⁷¹⁴.

La bienvenida inicial y obediente de Turquía a los refugiados sirios tuvo correlación entre el sentimiento del pueblo turco que apoyó, inicialmente, la política de puertas abiertas de su gobierno, algo que por la realidad social, ha ido cambiando conforme a los últimos tiempos. Como se describe "*la compasión inicial*

⁷¹⁰ Véase, por ejemplo, la Dirección General de Gestión de Migraciones del Ministerio del Interior de la República de Turquía, "Uyum Hakkında", disponible en http://www.goc.gov.tr/icerik/uyum_409_564 (consultado por última vez en marzo de 2019). Dice explícitamente que la "armonización", que llama un acto voluntario, no es "asimilación o integración".

⁷¹¹ En febrero de 2019, este número era de 142,290, de los más de 3.6 millones de refugiados. Consulte la tabla titulada "Refugiados sirios protegidos y no protegidos por los centros de refugios temporales", en la Tabla de la Dirección General de Gestión de Migraciones de la República de Turquía.

⁷¹² Este es el programa de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN, por sus siglas en inglés), que se analiza más adelante en el documento. La cifra de 1,5 millones es a partir de enero de 2019. Consulte Operaciones de la Unión Europea, Protección Civil Europea y Ayuda Humanitaria, "Turquía", disponible en https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en (consultado por última vez en febrero 2019).

⁷¹³ Este es el programa de la Red de Seguridad Social de Emergencia (ESSN, por sus siglas en inglés), que se analiza más adelante en el documento. La cifra de 1,5 millones es a partir de enero de 2019. Consulte Operaciones de la Unión Europea, Protección Civil Europea y Ayuda Humanitaria, "Turquía", disponible en https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en (consultado por última vez en febrero 2019).

⁷¹⁴ Los aspectos más destacados del informe se pueden encontrar en Sinan Tartanoğlu, "Gerçekle yüzleşin: Savaş bitse de kalicılar", Cumhuriyet, 5 de noviembre de 2018, disponible en http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/1132275/Gercekle_yuzlesin__Savasi/eski.html.

se ha convertido en xenofobia”⁷¹⁵, comparando la actitud turca más reciente con la de un anfitrión hacia “un huésped que se queda en su visita”⁷¹⁶. Mientras que el presidente Erdoğan dio la bienvenida a los sirios como “invitados” y “hermanos”, la mayoría de los turcos se ha irritado con el tiempo ante su presencia⁷¹⁷. En 2014, se desataron importantes protestas contra los refugiados en las ciudades turcas de Gaziantep, Hatay, Urfa y Kahramanmaraş, todas ellas con un gran número de refugiados sirios⁷¹⁸. Según los académicos Balamir Coşkun, B., y Yıldız Nielsen, S., las tensiones fueron alimentadas por considerar que los sirios contribuyeron a los “bajos salarios y condiciones de trabajo extremas, aumentos drásticos en los precios de los alquileres, y al aumento de delitos menores en áreas urbanas donde los solicitantes de asilo se habían establecido de manera intensiva”⁷¹⁹. La mayoría de estas quejas, especialmente las relacionadas con las condiciones económicas, han persistido a lo largo de los años. En enero de 2016, un refugiado sirio afiliado al Estado Islámico, legalmente registrado en Turquía, perpetró un atentado suicida en la zona turística de la Mezquita Azul de Estambul⁷²⁰. Fue en ese momento cuando Turquía comenzó a controlar el flujo de sus fronteras.

Al abrir sus fronteras a los refugiados, Turquía actuó moral y humanitariamente de conformidad con sus compromisos nacionales e internacionales, pero no lo supo transmitir a la ciudadanía turca y tampoco lo discutió por vía parlamentaria, lo que probablemente ha contribuido a las actitudes públicas negativas que continúan aumentando⁷²¹.

⁷¹⁵ Selin Yıldız Nielsen, “Perceptions Between Syrian Refugees and Their Host Communities,” *Turkish Policy Quarterly* 15 (3) (2016): 99–106, p. 103. Véase, <http://turkishpolicy.com/article/832/perceptions-between-syrian-refugees-and-their-host-community>.

⁷¹⁶ Ibid., p. 102.

⁷¹⁷ Ver, por ejemplo, Hürriyet, “Başbakan Erdoğan’ın konuşmasının tam metni”, 5 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakan-erdoganin-konusmasinin-tam-metni-21388292>; NTV, “Erdoğan’dan Suriyelilere: Zaferiniz uzak değil”, 6 de mayo de 2012, disponible en <https://www.ntv.com.tr/turkiye/erdogandan-suriyelilere-zaferiniz-uzak-degil,eh4IpDgi200ApyeeBVBIdQ>.

⁷¹⁸ Ver Coşkun y Nielsen, Encuentros en la zona fronteriza entre Turquía y Siria, págs. 34–36. Cita es de p. 35.

⁷¹⁹ Ibid., p. 35.

⁷²⁰ Ceylan Yeginsu y Tim Arango, “Explosión de Estambul mata a 10 turistas, e ISIS tiene la culpa”, *The New York Times*, 12 de enero de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/01/13/world/europe/explosion-in-istanbul-tourist-district-kills-at-least-10.html>; Ceylan Yeginsu y Victor Homola, “Bombardero de Estambul ingresó como refugiado, dicen los turcos”, *The New York Times*, 13 de enero de 2016, disponible en <https://www.nytimes.com/2016/01/14/world/europe/istanbul-explosion.html>.

⁷²¹ Ver Batalla y Tolay, “¿Hacia una solidaridad a largo plazo con los refugiados sirios?”, Pág. 8. Fundación de Investigación de Política Económica de Turquía (TEPAV), “Emprendimiento sirio y empresas de refugiados en Turquía: aprovechando la experiencia turca: Informe final - noviembre de 2018”, pág. 40, cita un Informe

Si Turquía no logra integrar a la población siria de manera efectiva, probablemente se enfrentará a profundas consecuencias sociales, algunas de las cuales ya son visibles. Un claro ejemplo es el elevado porcentaje de niños sirios sin escolarizar y sin estar integrados en el sistema. Niños que no han sido educados y por tanto, no podrán compensar esta carencia en edades adultas, con las consecuencias que para una sociedad supone la desestructuración de un colectivo sin educar. Los esfuerzos más recientes de Turquía para educar a los refugiados, por estimables que sean, no mejoran la situación de la denominada "generación perdida", que podría convertirse en una subclase permanente y resentida en Turquía⁷²².

El gobierno no podrá lograr el objetivo de plena escolarización sin la ayuda de la Comunidad Internacional y sin el apoyo del sector privado nacional o internacional, de referencia. Los refugiados sirios llegaron a Turquía con una importante desventaja educativa y en un momento en el que Turquía había vencido en gran medida, el analfabetismo⁷²³. Hasta el año 2015, aproximadamente un tercio de los refugiados sirios en Turquía, eran analfabetos, y otro 13% sabía leer y escribir aunque no era autodidacta⁷²⁴. Esta brecha educativa tiene un impacto en la posible integración presente y futura, entablada en todo caso, en condiciones de desigualdad manifiesta. Si con los años se corrige esta carencia y ambas comunidades se posicionan en el mismo nivel educativo, la afectación en el mercado laboral se realizará desde una perspectiva de igualdad lo que generará aún más episodios de xenofobia, salvo que se realice una internacionalización de este capital humano.

Gallup World Happiness 2016 que califica a Turquía de manera deficiente en un "Índice de aceptación de migrantes", basado en las actitudes del público hacia los migrantes. El estudio se puede encontrar en Neli Esipova, John Fleming y Julie Ray, "El nuevo índice muestra los países menos aceptados por los migrantes", Gallup, 23 de agosto de 2017, disponible en <https://news.gallup.com/poll/216377/new-index-shows-less-accepta-countries-migrants.aspx>. Las calificaciones se basan en las respuestas de los encuestados a tres preguntas: si consideran que es bueno o malo tener inmigrantes en su país, tener uno como vecino y casarse con su familia.

⁷²² <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/turkey-s-refugee-crisis-politics-permanence>.

⁷²³ La alfabetización de adultos en Turquía supera el 96 por ciento. CIA, "The World Factbook: Middle East, Turkey", disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> (consultado en febrero de 2019).

⁷²⁴ T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), "Türkiye'deki Suriyeliler," p. 134.

Las diferencias educativas no son la única fuente de tensión cultural en Turquía. El conocido intelectual turco Göksel, N., ha completado una investigación sobre las relaciones turco-sirias en la conservadora ciudad de Urfa, en el sureste de Turquía. Si bien es difícil generalizar las prácticas culturales de los refugiados, que difieren según el origen étnico y el punto de origen en Siria, Göksel identifica algunas divisiones básicas entre los refugiados y sus comunidades de acogida. Ella dice que, en Urfa, los refugiados son de alguna manera más conservadores que incluso su famosa comunidad de acogida conservadora; sin embargo, de otras maneras, son más liberales⁷²⁵.

La poligamia es una fuente importante de tensión. En Siria, la poligamia, permite hasta cuatro esposas que, conforme a la ley islámica, es legal. Sin embargo, en Turquía, la poligamia se prohibió en 1926, aunque no logró erradicarse por completo en los sectores más conservadores de la sociedad y especialmente, en el sureste turco. Actualmente, la poligamia está aumentando entre los turcos de Urfa y, presumiblemente, en otras partes del sureste del país bajo la influencia de la práctica siria. Mientras tanto, las familias sirias reciben fuertes incentivos económicos para casar a las hijas de la familia con los hombres turcos locales, incluso a las que ya están casadas. Los hombres turcos pagan a las familias sirias una tarifa por sus novias sirias, mientras que las familias sirias son responsables de una menos dependiente⁷²⁶.

La llegada masiva de refugiados árabes sirios al país, ha modificado el mapa demográfico de entre otras, varias provincias del sudeste de país, convirtiendo a Hatay en la primera provincia de mayoría árabe de Turquía. Kilis, con casi tantos refugiados sirios como ciudadanos turcos, también podría encajar en la categoría de mayoría árabe⁷²⁷.

Estas tensiones económicas y culturales están creando riesgos reales. Conforme al

⁷²⁵ NIGAR GÖKSEL, director del proyecto, Turquía, International Crisis Group, comunicación personal con el autor por correo electrónico, 4 de diciembre de 2018.

⁷²⁶ www.theguardian.com/world/2014/sep/08/syrian-refugee-brides-turkish-husbands-marriage.

⁷²⁷ <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/syrian-refugees-in-turkey>.

informe presentado en enero del 2018, hay un aumento significativo en la violencia turco-siria, aunque no se encuentra en niveles de peligrosidad suficiente⁷²⁸. La integración fluida de los sirios en la sociedad turca se ve obstaculizada por una profunda diferencia en los objetivos y percepciones; la mayoría de los sirios quieren la ciudadanía turca, mientras que la mayoría de los turcos quieren que los sirios se vayan. Los sirios dicen que se sienten culturalmente cercanos a los turcos, tal vez por razones que se derivan de valores y costumbres religiosos compartidos, mientras que los turcos tienden a decir que consideran la cultura siria totalmente ajena⁷²⁹.

Es difícil proyectar como las tensiones turco-sirias podrían dar forma a la sociedad turca en el largo plazo, pero existe un motivo de preocupación evidente. El crecimiento de un grupo no asimilado con derechos políticos limitados podría provocar problemas sociales similares a los de los trabajadores turcos invitados en Alemania, aunque en una sociedad que dispone de inferiores medios para afrontarlo. Si el gobierno turco los mantiene en el limbo indefinido, sin oportunidades educativas y/o económicas limitadas, en un ambiente de hostilidad local y con restricciones laborales, el país podría verse avocado a continuas luchas sociales⁷³⁰. En Turquía está el interés de evitar ese resultado, aunque como hemos venido señalando, no es un problema de Turquía, sino de toda la Comunidad Internacional sin cuya intervención, podría dar lugar a situaciones de nuevos éxodos masivos hacia otros países en donde encuentren mejores oportunidades.

4.2. Soluciones y oportunidades.

La Comunidad Internacional debe mantener un enfoque integral en las soluciones duraderas. Conforme a las previsiones económicas y políticas expuestas -es

⁷²⁸ Véase Stephen Starr, *Los sirios en Turquía enfrentan ira y violencia*, The Irish Times, 7 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/syrians-in-pavlova-ira-y-violencia-1.3688674>.

⁷²⁹ www.middleeasteye.net/news/under-pressure-trump-sought-garantias-erdogan-destino-sirio-kurds.

⁷³⁰ Para un estudio de caso sobre los problemas sociales que afectan a la comunidad siria, así como las soluciones propuestas, véase International Crisis Group, *Mitigando los riesgos para los jóvenes sirios refugiados en la Sanliurfa de Turquía* (Bruselas, Bélgica: 2019), disponible en <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/253-mitigating-risk-syrian-refugee-youth-turkeys-sanliurfa>.

probable que los refugiados sirios permanezcan en Turquía, al menos, en el corto y medio plazo- ampliando las oportunidades locales, en el contexto de las soluciones duraderas.

Por ello, las soluciones deben proporcionar oportunidades de medios de vida sostenibles para los refugiados sirios, mitigando de este modo la necesidad actual de realizar movimientos irregulares a terceros países, y reducir la brecha entre las habilidades de los refugiados y las demandas del mercado local a través de marcos legales de apoyo y más oportunidades de certificación y recertificación para reconocer la educación y las habilidades. Si bien la escala y el alcance de las actividades en esta área son acordes con el contexto local de cada país, se describe más información sobre las actividades relevantes de los socios de 3RP en las otras direcciones estratégicas, en particular las oportunidades económicas mejoradas, así como en las descripciones generales del sector. Para ello, es fundamental disponer de datos fiables y comparables tendentes a la adopción de medidas de base empírica que mejoren las condiciones socioeconómicas de los refugiados y la población turca, planificando de este modo, las soluciones apropiadas y aplicando en todo caso, los principios de necesidad y proporcionalidad.

De conformidad con la interpretación contenida en el artículo 46 del Pacto sobre los Refugiados de Naciones Unidas, es necesario apoyar las respuestas de base empírica, elaborando unas normas armonizadas conforme al análisis y el intercambio de los datos relativos a la edad, el género y el grado de diversidad de los refugiados, siendo necesaria la ayuda de la Comunidad Internacional⁷³¹. Estos datos empíricos deberán ser tenidos en cuenta en las políticas que se desarrollen a través del análisis sistemático de los datos contenidos.

La integración local es en todo caso, una decisión soberana y una opción que solo puede determinar el Estado turco, guiándose por las obligaciones impuestas en virtud de los tratados ratificados. De conformidad con el artículo 98 del Pacto

⁷³¹ Al respecto, cabe mencionar la labor de la Cámara de Comercio Internacional y del Foro Económico Mundial y el modelo proporcionado por el Mecanismo Empresarial del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo.

sobre los Refugiados, la integración local es un *“proceso dinámico y recíproco, que exige esfuerzos de todas las partes, en particular de la buena disposición de los refugiados para adaptarse a la sociedad de acogida y a la correspondiente buena disposición de las comunidades e instituciones públicas”*. Es decir, para que la integración local sea satisfactoria debe tener en cuenta las necesidades tanto de los refugiados como de las comunidades de acogida. Conforme al artículo 99 del Pacto sobre los Refugiados, el apoyo que la Comunidad Internacional debe realizar en la integración local de los refugiados sirios en Turquía, deberá ser implementado en estrecha colaboración elaborando un marco estratégico que como hemos visto, fomenta la capacidad de las diferentes instituciones.

4.2.1. Salud y educación.

Siguiendo las disposiciones contenidas en el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2019, en materia de la educación debida a los refugiados sirios en Turquía y sobre la base de los estudios realizados en la presente investigación, entendemos que la Comunidad Internacional, debe apoyar al gobierno de Turquía en su ampliación de los planes nacionales en materia de educación para los niños refugiados sirios, mejorando la calidad de los servicios y haciéndolos más inclusivos en los tres ámbitos de la enseñanza para el colectivo de 5 a 17 años, ambos inclusivos y en condiciones de igualdad para ambos géneros ⁷³². De forma adicional y complementaria, se debería aumentar la oferta educativa, en especial para niños de educación infantil y sobre todo, en la formación profesional y técnica, la capacidad docente y todas aquellas políticas de implementación destinadas a la superación de los límites socioeconómicos de los refugiados sirios que limitan la matriculación y asistencia de los niños y la obtención de las certificaciones oficiales

⁷³² Entre estas podrían figurar, además de los ministerios de educación y los organismos nacionales de planificación de la educación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Connected Learning in Crisis Consortium, la Alianza Mundial para la Educación, el ACNUR, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UN-ESCO), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, el Instituto de Estadística de la UNESCO, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el fondo denominado “La educación no puede esperar”, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

necesarias. Medidas todas ellas beneficiosas para una posible inclusión en el mercado de trabajo formal.

4.2.2. Empleo y medios de subsistencia.

Las políticas introducidas en el mercado laboral turco sobre el acceso al mismo de los refugiados sirios, conducen a medios de vida sostenibles y a mejores condiciones económicas para ambas poblaciones. Con demasiada frecuencia, la falta de acceso al mercado laboral o las restricciones establecidas, impiden que los refugiados realicen un trabajo decente en el sector formal, quedando expuestos a ingresos precarios, la ausencia de derechos contractuales y a mayores riesgos de explotación laboral. Los empleadores, las organizaciones de empleadores y los sindicatos también pueden contribuir a realizar políticas proactivas que permitan el acceso a los mercados laborales y al empleo decente. Pueden promover buenas prácticas entre sus miembros y trabajar con gobiernos y autoridades locales. Para ello es esencial el desarrollo de una legislación adecuada con mecanismos de cumplimiento efectivos al tiempo que los gobiernos nacionales, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil comparten la responsabilidad de promover la igualdad de derechos y contrarrestar el discurso negativo o los estereotipos de los refugiados sirios que limitan su participación e integración.

Estas iniciativas también deben incluir el desarrollo de una mejor concienciación, tanto entre los refugiados sirios como entre los organismos judiciales y reguladores, sobre los derechos establecidos en el lugar de trabajo, promoviendo la capacitación, la educación y el desarrollo del lenguaje como elementos críticos actuales que mejorarían el acceso de los refugiados a los mercados laborales. Por su parte, los empleadores y proveedores de capacitación necesitan diseñar formas innovadoras de promoción.

Las organizaciones internacionales e intergubernamentales deben abordar las crisis del desplazamiento forzado de los refugiados sirios en Turquía mediante la introducción de políticas que garanticen el derecho al trabajo y el acceso de los

refugiados al mercado laboral. Para ello, la financiación internacional para la creación de empleo debe respaldarse con el apoyo de la legislación, las políticas y las normas establecidas para el trabajo decente.

Entre los objetivos propuestos, se plantean las siguientes acciones⁷³³: investigación local del mercado laboral y de las evaluaciones de la cadena de producción que identifiquen sectores con potencial de crecimiento inclusivo realizando una capacitación proporcionada que se adapte a las necesidades del mercado, así como de los sectores menos propensos a competir entre los refugiados sirios y la comunidad turca; una mayor participación del sector privado, creando y facilitando vías de acceso al empleo; la promoción de oportunidades para el desarrollo empresarial y emprendimiento que completen las cadenas de producción existentes, maximizar el impacto de las actividades con una mejor integración de los programas sobre medios de vida; incrementar los fondos que amplíen las oportunidades del trabajo sostenible; aumentar la creación de empleo para los trabajadores turcos, manteniéndolos en un nivel alto que garantice y reduzca las tensiones sociales con los refugiados sirios; crear mayores oportunidades de empleo en el corto plazo que proporcionen ingresos adicionales, reduciendo la dependencia de las transferencias de efectivo no estatales y creando oportunidades para mejorar la empleabilidad; maximizar la colaboración con las instituciones gubernamentales en términos de políticas y apoyo de defensa para abordar los desafíos descritos anteriormente en el acceso de los refugiados a los permisos de trabajo, el empleo y la movilidad. Esto es particularmente importante para el MoLSS y el ISKUR, que ya han demostrado su voluntad y capacidad para tomar iniciativas en estas áreas. Esta colaboración debería centrarse en los cuellos estratégicos y por tanto, basarse en un análisis de las políticas que afronten los desafíos que actualmente impiden la plena integración en el marco laboral; mejorar la capacidad de los sistemas de evaluación en relación a los beneficiarios, logrando una mejor comprensión del impacto real del apoyo proporcionado y de

⁷³³ Turkey 3RP Livelihood Sector Newsettle, 21 de enero de 2019.

los desafíos ambos colectivos de sirios y turcos enfrentan para acceder al mercado laboral⁷³⁴.

En relación a ésta última propuesta de solución duradera, el Programa de Fortalecimiento de Oportunidades Económicas establecido para los refugiados sirios bajo protección temporal es la creación de un sistema basado en datos que evalúe la demanda de ocupaciones y habilidades de los empleadores, con un enfoque especial en las provincias con mayor número de los refugiados. La información obtenida de este ejercicio puede guiar a los proveedores de capacitación. La promoción de la actividad económica y el espíritu empresarial también está en el centro de las actividades del lado de la demanda de trabajo. Estas actividades están siendo diseñadas conjuntamente por el Banco Mundial y el Gobierno de Turquía para promover el espíritu empresarial, la creación de empresas y la creación de empleos formales entre los refugiados sirios y los ciudadanos turcos que residen en comunidades locales seleccionadas⁷³⁵.

Por lo tanto, el proyecto de apoyo al emprendimiento social, promueve la creación de empresas sociales incluyendo actividades de asistencia técnica para desarrollar e implementar un modelo de negocio sostenible. Aproximadamente 6.000 empresas formales fueron establecidas por refugiados sirios en Turquía a partir de 2017, cifra que se eleva a 20.000 cuando se incluyen empresas informales⁷³⁶. Como parte del programa, se diseñó un esquema de micro-créditos para alentar a los empresarios sirios a establecer y registrar nuevas empresas o para registrar formalmente las empresas informales, con el fin de ampliar su capacidad de producción y la contratación de nuevos trabajadores. Sin embargo, la falta de evaluaciones y evaluaciones de impacto de los programas relacionados con el trabajo dirigidos a los refugiados limitó la capacidad de respuesta.

⁷³⁴ 3RP Employment Data Turkey 2018-2019.

⁷³⁵ DEL CARPIO, X., DEMIR SEKER, S., YENER, A. (2016). *La integración de los refugiados sirios en el mercado laboral*. Banco Mundial.

⁷³⁶ KARASAPAN, O. (2017). Syrian businesses in Turkey: The pathway to refugee integration?. Brookings Institution. Véase <http://bit.ly/Syrian-businesses-Turkey-2017>.

Entendemos que es fundamental identificar las barreras contextuales para el empleo y la empleabilidad a fin de establecer expectativas realistas de cambios regulatorios que anticipen la previsión de comportamientos negativos inesperados. Los actores deben tratar de garantizar el fortalecimiento de los sistemas nacionales en lugar de crear estructuras separadas que dependan del apoyo financiero y técnico externo.

Por tanto, en este contexto, es esencial realizar un análisis del mercado de trabajo fiable destinado a determinar las deficiencias y las oportunidades en materia de creación de empleo y generación de ingresos. Para ello, deberá realizarse un inventario de las competencias y cualificaciones de los refugiados sirios y de los trabajadores turcos, que incluya el correspondiente proceso de convalidación de las certificaciones y la consolidación de las competencias mediante los programas de capacitación específicos, que incluyan formación lingüística y profesional y estén vinculados a las oportunidades que ofrezca del mercado.

4.2.2.1. Recomendaciones para una mayor empleabilidad.

El derecho al trabajo no implica el derecho a la empleabilidad⁷³⁷. Es decir, a día de hoy, Turquía no puede garantizar un puesto de trabajo ni tan siquiera a sus propios nacionales. En una economía de mercado el gobierno no puede garantizar un trabajo a cada persona⁷³⁸, aunque sí puede ayudar a la consecución de políticas sociales asistenciales y regulaciones que eviten, por ejemplo, la discriminación laboral ⁷³⁹. Desde una perspectiva de derechos humanos, permitir a los empleadores turcos contratar refugiados sirios donde existe un puesto de trabajo, protegería suficientemente los derechos económicos y sociales de los sirios. Enmendar la legislación actual y desarrollar la legislación sobre protección temporal no obliga a Turquía a proveer de trabajo a los sirios y los efectos negativos asociados a este derecho se verían muy limitados. Esto es así teniendo en cuenta que el gobierno se podría reservar el derecho de monitorizar y regular la competitividad que los sirios pueden crear en el mercado laboral.

⁷³⁷ GLENDON, nota 112.

⁷³⁸ COLLINS, nota 70, págs. 253-254

⁷³⁹ HENR y SHUE. (1996). *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*.

Los refugiados sirios confrontan, cada vez con más intensidad, resentimientos por parte de la población turca debido a que la ayuda humanitaria que el gobierno ofrece, procede de sus impuestos. A pesar de que Turquía posee una provisión de fondos muy superior a países como Jordania y Líbano, la situación de ayuda no puede extenderse indefinidamente – no es sostenible⁷⁴⁰. Los refugiados sirios en los campos de refugiados, generan unos gastos diarios que el gobierno de Turquía, no recupera⁷⁴¹. En éste contexto, reconocer los derechos sociales y económicos supondría un previsible coste devastador que el gobierno, no está dispuesto a asumir⁷⁴². Por eso, estos derechos, no pueden ser reconocidos (incluido el derecho al trabajo). Sin embargo, garantizar a los refugiados sirios el derecho al trabajo reduciría los costes actuales de la ayuda humanitaria. Permitir que los sirios accedan al mercado de trabajo, disminuiría considerablemente la carga económica para el gobierno turco⁷⁴³. En otras palabras, la creación de un sistema viable de reconocimiento de derechos sociales y económicos permitiría a los sirios una manutención con sus propios recursos.

El coste económico del reconocimiento del derecho al trabajo de los refugiados sirios, también debe ser tenido en cuenta. El influjo inmediato de millones de refugiados colapsa el mercado laboral creando un efecto desestabilizador⁷⁴⁴. En cualquier caso y conforme al desarrollo legislativo del permiso de trabajo para los refugiados sirios bajo el RPT, es igualmente posible la obtención de ingresos y la creación de oportunidades de expansión del mercado y fortalecimiento de la economía. Los economistas han demostrado como en aquellas comunidades donde los refugiados recibían dinero para comprar comida en lugar de ser alimentados, la economía del país de acogida se ha visto incrementada⁷⁴⁵.

El aumento en las tasas sobre los permisos de trabajo concedidos, permitiría que el mercado de trabajo turco redujera el número de trabajadores ilegales. Los

⁷⁴⁰PHILLIPS, C. (2012). *Into the Quagmire: Turkey's Frustrated Syria*. Véase en www.chathamhouse.org/publications/papers/view/188137.

⁷⁴¹ MCCLELLAND, nota 10.

⁷⁴² ALSTON, nota 79, p.153.

⁷⁴³ NICKEL, nota 83, p.398.

⁷⁴⁴ KJAERUM, nota 9.9.

⁷⁴⁵ KENZIE, M., en la nota 9.9 se hace referencia al programa donde las familias recibían 45\$ al mes en vales para comprar comida en los comercios locales que canjeaban con una tarjetas de crédito prepagadas.

ciudadanos turcos que trabajan con salarios mínimos en ocupaciones de bajo perfil están sufriendo las consecuencias del influxo de trabajadores sirios ilegales dispuestos a trabajar muy por debajo del salario mínimo⁷⁴⁶. Conceder permisos de trabajo en todos los sectores del mercado, eliminaría la motivación de los empleadores turcos en pagar salarios por debajo del mínimo interprofesional y en última instancia, reducirá significativamente la competitividad laboral en puestos de perfil bajo⁷⁴⁷.

Adicionalmente, según las disposiciones contenidas en el Programa 3RP de los socios de la Comunidad Internacional⁷⁴⁸ y la Unión Europea, está previsto que Turquía reciba un incremento en la ayuda internacional para la creación de puestos de trabajo⁷⁴⁹. Sin embargo, el acceso al mercado laboral de los refugiados sirios en Turquía está desafiado por los altos niveles de desempleo en el país, alcanzando una tasa del 11,1 por ciento (es decir, 3.67 millones de personas sin empleo) hasta agosto de 2018. Las previsiones económicas, sitúan la tasa de desempleo para el año 2019 y 2020, en un 12,1% y 11,9%, respectivamente. El objetivo del Gobierno de Turquía en relación a la creación de empleo prevista, es de dos millones de nuevos puestos de trabajo a finales de 2021⁷⁵⁰.

El derecho al trabajo reconocido a los refugiados sirios tiene el beneficio añadido de proporcionar estabilidad regional a largo plazo. Si la guerra en Siria termina, los sirios podrán comenzar a regresar a su país⁷⁵¹. Cuando eso ocurra, los sirios se encontraran un país devastado que tendrán que reconstruir de forma urgente conforme a sus conocimientos y capacidades⁷⁵². Por tanto, el planteamiento actual de las políticas referidas a la protección temporal, debería tender a proporcionar a los sirios de las capacidades suficientes que les permitan reconstruir la economía

⁷⁴⁶ SEIBET, nota 77.

⁷⁴⁷ YOUNG, nota 85, pág. 44, "(...) a las personas a las que se les niega el acceso a los derechos sociales y económicos básicos, se les niega la oportunidad de vivir sus vidas con la semblanza de una vida digna. Es en esos casos cuando los individuos experimentan depravaciones por necesidades de subsistencia".

⁷⁴⁸ BETTS, A., LOESCHER, G., MILNER, J. (2012). *The Politics and Practice of Refugee Protection*. ACNUR.

⁷⁴⁹ SOYLU, R. (2014). *Turkey Seeks More Assistance for Syrian Refugees*. Daily Sabah.

⁷⁵⁰ Véase <https://www.hazine.gov.tr/>. Programa económico 2019-2021.

⁷⁵¹ KEITH D. WATENPAUGH, ADRIENNE L. FRICKE & JAMES R. KING. (2014). *The War Follows Them: Syrian University Students and Scholars in Lebanon*. "Como regla general, los sirios siempre querrán volver a su país al finalizar el conflicto".

⁷⁵² KJAERUM, nota 17, pág.455.

de su país. En este caso, permitir a los sirios que trabajen en los perfiles en los que se prepararon antes de tener que huir de su país, reforzaría sus capacidades en un coste efectivo de manera eficiente. Conseguirlo permitiría que los sirios no perdieran sus perfiles profesionales, pudiendo ayudar de una manera más eficiente a la reconstrucción de su país. En último caso, se evitaría también que los refugiados sirios pudieran convertirse en el temido objetivo de reclutamiento de grupos terroristas cuyos aliados suelen ser las poblaciones vulnerables y desesperadas⁷⁵³.

El Plan de Integración Nacional 2019 ha sido desarrollado conforme a la legislación nacional y será implementado por la Dirección General de Gestión de Migraciones (DGMM, por sus siglas en turco), las Direcciones Provinciales de Gestión de Migraciones (PDMM, por sus siglas en turco) a través de las políticas y procesos de integración desarrollados para los refugiados sirios en Turquía⁷⁵⁴, en colaboración con los Ministerios de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Familia, Trabajo y Servicios Sociales, el Ministerio de Silvicultura y Agricultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Juventud y Deportes, la Dirección de Asuntos Religiosos y El Ministerio de Justicia definen y coordinan las prioridades del sector de acuerdo con las políticas diseñadas y las actividades planificadas en el marco del Programa de la Presidencia turca para 2019. Conforme a la entrevista mantenida con el Director de la DGMM en junio de 2019 en Estambul, su publicación, es inminente.

El liderazgo del gobierno en Turquía permite a los socios internacionales apoyar y trabajar estrechamente con las instituciones nacionales y locales para responder a las necesidades más inmediatas de los refugiados y apoyar su inclusión en los sistemas nacionales, contribuyendo así directamente a las prioridades establecidas

⁷⁵³ PUTRA & SANTOSO, nota 1, p. 6, "(...) es necesario asegurar unas medidas que garanticen la estabilidad laboral. Cuando los individuos no pueden trabajar, buscan asistencia en las células terroristas y otras organizaciones".

⁷⁵⁴ La Dirección General de Gestión de Migraciones se estableció bajo el Ministerio del Interior para implementar políticas y estrategias de migración, garantizar la coordinación entre las agencias y organizaciones relevantes y llevar a cabo funciones y acciones relacionadas con la entrada, permanencia y salida de extranjeros en Turquía, así como su deportación, protección internacional, protección temporal y la protección de las víctimas de la trata de personas. (Decreto presidencial n° 4, DO n° 30479, de 15 de julio de 2018, artículo 158).

en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. La planificación estratégica y la coordinación de las actividades desarrolladas será fundamental para abordar las necesidades expuestas.

Por último, es importante señalar que tras el acta de adhesión de Turquía en la Unión Europea, rechazada por la Exclusión de Luxemburgo en 1999, el gobierno ha realizado las reformas legales necesarias para poder cumplir con los criterios de adhesión y convertirse en un estado miembro de la Unión Europea⁷⁵⁵. La segunda parte de la nueva Ley de Extranjería y Protección Internacional, refleja los esfuerzos que Turquía ha realizado en la modificación de sus políticas conforme a los dispuesto en los instrumentos legislativos de la Unión Europea⁷⁵⁶. En este escenario, es necesario considerar si la reforma legislativa supondrá un atractivo excesivo para los refugiados sirios y Turquía podría convertirse en una nación-imán, lo que implicaría un retroceso en los esfuerzos que está realizando para lograr su acceso a la Unión Europea. En este sentido, la Unión Europea se muestra muy prudente en su reciente política de migración a raíz de las recientes crisis de refugiados en el mundo⁷⁵⁷. El Reglamento Dublín III⁷⁵⁸ de la Unión Europea de julio de 2014, establece el marco de responsabilidades entre los países miembros sugiriendo a los Estados de acceso inicial, no acoger un gran número de refugiados

⁷⁵⁵ HUGG, P.R. (2000). *The Republic of Turkey in Europe: Reconsidering the Luxemburg Exclusion*. Fordham Int'l L.J., p. 606-705.

⁷⁵⁶ ICDUYGU ET AL., nota 12, pág 6, "*La política migratoria turca ha cambiado considerablemente desde comienzos del año 2000 para cumplir los criterios de convergencia de la UE*".

⁷⁵⁷ En el comunicado de prensa realizado por la Comisión Europea el pasado 13 de mayo de 2015, relativo a la Agenda Europea de Migración, se establecen las medidas inmediatas. Al respecto, la Comisión propondrá un mecanismo de distribución temporal para las personas en clara situación de necesidad de protección internacional dentro de la UE. A finales de 2015, seguirá una propuesta relativa a un sistema permanente de la UE de reubicación en situaciones de emergencia provocadas por influjos masivos. Por otra parte, a finales de mayo, un programa de reasentamiento en toda la UE para ofrecer 20.000 plazas distribuidas en todos los Estados miembros para las personas desplazadas en clara necesidad de protección internacional dentro de Europa con una financiación adicional de 50 millones de euros para 2015 y 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_es.htm

⁷⁵⁸ Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. El Reglamento Dublín III, en vigor desde julio de 2014, deja intacta la regla general de que el primer país de entrada a la UE es responsable de las solicitudes de asilo a la vez que debe mejorar las garantías, incluido el derecho a la información, a una entrevista personal y a un recurso contra una decisión de traslado. Ahora los estados deben evaluar el riesgo de que los solicitantes de asilo rechazados y devueltos sean blanco de tratos inhumanos o degradantes, antes de su traslado a otro país de la UE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó en junio que los estados miembros deben examinar las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados que se encuentren en su territorio, incluso si habían presentado una solicitud de asilo previa en otros lugares.

sin la ayuda de otro país miembro de la Unión Europea. En este marco, un incremento en el número de refugiados en Turquía obligaría a otro país miembro de la Unión Europea a la acogida de una proporción de sus refugiados sirios en Turquía. Este es otro de los motivos por los que Turquía se ha reservado la aplicación de los derechos de los refugiados sirios al ámbito temporal, conforme a la cual, entre otras, el permiso de trabajo finalizará cuando la guerra en Siria lo haya hecho, lo que genera la inestabilidad en el mercado de trabajo que hemos estado exponiendo.

4.2.2.2. Las inclusión de las empresas públicas, privadas, nacionales e internacionales.

De conformidad con las disposiciones internacionales y los mecanismos planteados para establecer soluciones duraderas en relación a los refugiados sirios en Turquía, como ejemplo de un flujo migratorio a gran escala, el apartado número 15 del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 17 de diciembre de 2018, dispone, *“invitamos al sector privado y a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de refugiados y migrantes, a que participen en alianzas de múltiples interesados para apoyar los esfuerzos por cumplir los compromisos que asumimos hoy día”*.

Por tanto, se considera que las empresas públicas, privadas, nacionales e internacionales son un recurrente habilitado para la creación de empleo y la inversión de capital. Los organismos de ayuda esperan que los migrantes forzosos sean buenos emprendedores y se vuelvan autosuficientes al encontrar empleo o creando un negocio, aunque deja el amparo de la responsabilidad del éxito a los refugiados y bajo la problemática de ser una cuestión económica, no política o social. Por tanto, solo mediante la participación de la Comunidad Internacional y del gobierno de Turquía en la creación de empleo, hará que esta solución duradera sea viable. Para ello, se entiende necesario determinar el impacto neoliberal de estas prácticas en los refugiados, teniendo en cuenta el crecimiento de las alianzas público-privadas en los programas de asistencia.

En base a ello, el Pacto sobre los Refugiados de 2018, entiende que si bien las contribuciones para la distribución de la carga y la responsabilidad por parte de la Comunidad Internacional en su conjunto no se limitan a la provisión de fondos, toda movilización de una financiación pública y privada que sea oportuna, predecible, suficiente y sostenible resulta fundamental para la aplicación efectiva de las políticas desarrolladas, teniendo presente el anhelo de las partes interesadas en maximizar el uso eficiente de los recursos, prevenir el fraude y garantizar la transparencia.

A través de los mecanismos antes descritos y de otros canales, los recursos se pondrán a disposición de los países que afrontan situaciones de refugiados de gran escala, como lo es Turquía, en función de su capacidad y mediante la adopción de medidas como la *“maximización de las contribuciones del sector privado, introduciendo medidas políticas y mecanismos que reduzcan los riesgos y busquen las oportunidades de negocio en el mercado generando empleo en una mejora de la infraestructura en general y con acceso a los productos financieros”*. Asimismo, en el párrafo número 42, se entiende necesario el *“fomento de las entidades público-privadas que respeten los principios humanitarios consistentes en nuevos mecanismos y metodologías que supongan la creación de empresas sostenibles que apoyen el empleo y la movilidad laboral. Se alienta también al sector privado a promover normas de conducta ética entre los refugiados.*

CAPÍTULO VIII: INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS REFUGIADOS SIROS EN TURQUÍA.

1. Mercados de trabajo inclusivos.

Las políticas restrictivas sobre inmigración, refugiados y visas limitan los derechos al trabajo y al autoempleo. La Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes de 2015 alienta a los países receptores a abrir sus mercados laborales a los refugiados y los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de diciembre de 2018⁷⁵⁹, incluyen la eliminación de restricciones discriminatorias en el empleo y la mayor inclusión de los mercados laborales en los países receptores.

Por su parte, el Marco Integral de Respuesta a los Refugiados (CRRF) establecido conforme a la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, realiza un llamamiento a los países anfitriones, en asociación con las agencias relevantes de la ONU y otros actores, para *“el fomento de la autosuficiencia de los refugiados”*, ampliando el acceso a los mercados laborales y a las oportunidades económicas, permitiendo a los refugiados hacer uso de sus habilidades y capacidades, e invirtiendo en el desarrollo de nuevas habilidades y capital humano entre los refugiados (Naciones Unidas, 2016). Sobre la base del CRRF, el borrador segundo del Pacto Mundial sobre Refugiados compromete a los estados y partes interesadas relevantes a invertir en *“oportunidades económicas, creación de empleo y programas de emprendimiento para miembros de la comunidad anfitriona y refugiados, incluidas mujeres, adultos jóvenes y personas con discapacidades, a través de una política habilitante, marco legal y administrativo”* (ACNUR, 2018, párr. 7.4). En particular, el Pacto Mundial sobre los Refugiados especifica que esto significará facilitar el reconocimiento de las competencias de los refugiados, su acceso a productos y servicios financieros y los acuerdos comerciales

⁷⁵⁹ Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Marrakech (Marruecos), 10 y 11 de diciembre de 2018, Tema 10 del programa provisional* Documento final de la Conferencia. ONU, A/CONF.231/3.

preferenciales (ACNUR, 2018). De manera similar, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece objetivos que incluyen eliminar las restricciones discriminatorias en el empleo y hacer que los mercados laborales de los países anfitriones sean más inclusivos, facilitando el reconocimiento de las habilidades y calificaciones obtenidas en el extranjero (Naciones Unidas, 2018) .

La integración de los refugiados sirios en Turquía y la planificación de sus políticas, es crucial para garantizar la coherencia en la política de migración y desarrollo, y, por lo tanto, reconocer el papel de la migración como motor del desarrollo. El emprendimiento de los migrantes y los refugiados debe adoptar el enfoque de la integración en todos los niveles. La integración de la migración a nivel nacional se ha abordado, por ejemplo, mediante el panel de indicadores de la OCDE-KNOMAD-PNUD para medir la coherencia política y institucional para la migración y el desarrollo la Iniciativa Conjunta de Migración y Desarrollo (JMDI, por sus siglas en inglés) y la OIM han publicado un libro blanco titulado "Incorporación de la migración en la planificación del desarrollo local, *“haciendo un balance de las buenas prácticas en las políticas locales para la integración de la migración, lecciones aprendidas y recomendaciones de políticas”*. El JMDI también publicó sus *"Directrices sobre la integración de la migración en la planificación del desarrollo local"*, que ofrece un conjunto de indicadores para ayudar a las autoridades locales y regionales a comprender cómo interactúan las políticas de migración y desarrollo y cómo pueden identificar y abordar las deficiencias o deficiencias en sus instituciones y programas locales.

2. La dimensión inclusiva del sector empresarial.

2.1. Introducción.

Conforme a lo dispuesto en la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2018 sobre la iniciativa empresarial para el desarrollo sostenible, *“se confirmó por cuarta vez el papel central de los empresarios y las empresas en la transición hacia un desarrollo*

*sostenible e inclusivo". En la resolución se reconoció además que "la iniciativa empresarial impulsa el crecimiento económico mediante la creación de empleo y el fomento de la innovación, promoviendo la cohesión social, la reducción de las desigualdades y la ampliación de las oportunidades para todos"*⁷⁶⁰.

Entre las políticas que buscan soluciones duraderas que permitan a los refugiados reconstruir sus vidas e integrarse en el mercado laboral, el gobierno de Turquía trabaja en soluciones con marco legal que incluyan la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local, dirigiendo sus esfuerzos a mejorar la capacidad de recuperación e independencia.

La Ley de Extranjería y Protección Internacional proporciona un marco sobre derechos y servicios, que complementa y define las salvaguardas para la protección social y legal de las personas, los solicitantes y los titulares bajo el Régimen de Protección Temporal. Al definir la "armonización", el objetivo de la Ley es reducir la dependencia del apoyo de terceros y crear un entorno donde los extranjeros y los beneficiarios de protección temporal vivan en armonía con la comunidad de acogida de forma temporal. Todas las actividades deben equipar a los refugiados sirios con el conocimiento y las habilidades suficientes para ser independientes, contribuyendo de esta forma al desarrollo económico de la sociedad de acogida.

El mecanismo de integración socioeconómico y laboral de máxima promoción entre el gobierno de Turquía y los socios del Programa 3RP ⁷⁶¹, es el emprendimiento empresarial de los refugiados sirios. Para entender el alcance de esta política en tendencia, debemos diferenciar entre las políticas socio-económicas que deben realizarse en Turquía como parte de su política interna de integración nacional, de aquellas que servirán para establecer un posible retorno de los refugiados sirios en su país de origen.

⁷⁶⁰ Resolución número A/RES/73/225 de 20 de diciembre de 2018. Organización de Naciones Unidas.

⁷⁶¹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/63168.pdf>

Determinadas políticas sociales se consideran incluidas en lo que podríamos denominar inversión del país en el largo plazo, puesto que los refugiados sirios convertidos en empresarios o trabajando para una empresa, se convertirán en ciudadanos turcos que, en principio, no regresarán a su país. El desarrollo debe realizarse para la integración empresarial de los refugiados sirios a través de su contribución en la empresa de sus exclusivas competencias, recursos y redes.

En cambio, en lo que respecta a las políticas sociales a realizar para los trabajadores o empresarios sirios comprendidos entre la diáspora y en el colectivo de los posibles retornos, las acciones sociales deben estar orientadas a la transferencia de competencias, el conocimiento, el apoyo financiero, y a sus redes y marketing. En el caso de los retornos, se están constituyendo empresas de reintegración, es decir, empresas que en el futuro servirán para realizar la reconstrucción de Siria. En el caso de la diáspora y el retorno⁷⁶², se entiende que las políticas sociales deben estar integradas en todos aquellos aspectos que supongan una capacitación en el largo plazo y que sirva para la volver a su país de origen, Siria.

2.2. Recomendación sobre la inclusión de políticas socio-empresariales.

El apoyo para la implementación de los responsables del desarrollo de las políticas sociales, se realiza a través de iniciativas transversales, destacando los beneficios de promoción del ámbito empresarial para los refugiados, identificando los desafíos a los que se enfrentan los empresarios refugiados sirios, proponiendo objetivos y opciones políticas así como proporcionando estudios de casos y buenas prácticas de políticas y/o programas e iniciativas actualmente en vigor.

Las recomendaciones de políticas socioeconómicas y laborales establecidas en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁷⁶³, (en adelante,

⁷⁶² https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions

⁷⁶³ Summary of policy options and recommendations, UNCTAR, 2018.

UNCTAR, por sus siglas en inglés)⁷⁶⁴, se engloban en seis áreas fundamentales, conforme a las cuales, realizaremos el análisis del mercado laboral existente en Turquía y su relación con las políticas establecidas para los refugiados sirios. En todo caso, entendemos la necesidad de reforzar una investigación sobre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, así como de las competencias de los refugiados sirios integrándolo como parte de las políticas sociales efectivas con apoyo institucional. Sería la única forma en la que los gobiernos entenderían la contribución real y el potencial de esos colectivos en aquellos puntos de dificultad del mercado laboral turco. *“La recopilación de datos, a través de las encuestas de población activa o de empresa, puede contribuir a detectar bloqueos en la legislación y en la práctica jurídica, y sentar las bases para elaborar nuevos programas de formación profesional y desarrollo de competencias”⁷⁶⁵.*

Las recomendaciones políticas se centran en las siguientes áreas de integración y cumplimiento: formulación de una estrategia de cohesión en empresas por y para los refugiados sirios, optimización de la regulación existente, relanzar la educación empresarial y el desarrollo de competencias, facilitar el intercambio tecnológico y la innovación de las start-up, mejorar el acceso a subvenciones y la promoción de redes y conciencia empresarial (UNCTAD, 2018).

Por lo que se refiere a la formulación de una estrategia de cohesión en empresas por y para los refugiados sirios, en el mercado laboral turco las políticas se centran en la identificación específica de las oportunidades empresariales reales de los refugiados sirios en su territorio. Con el mapa actual sobre el número de refugiados sirios establecidos en Turquía por regiones (el 97% están establecidos en zonas urbanas) se identifican las diferencias, similitudes, competencias, capacitación y experiencia de cada uno de ellos para de forma paralela, identificar las industrias y sectores que ofrecen un potencial desarrollo para la implementación de estas oportunidades empresariales.

⁷⁶⁴ Véase www.unctad.org

⁷⁶⁵ Idem punto B, párrafo 73, p.21.

Este análisis se realiza en coherencia con la realidad local, nacional y regional. A día de hoy, no hay un instrumento que analice los indicadores de las estrategias empresariales en su integración con la oferta laboral de los refugiaos sirios. Entendemos la necesidad de integrar los indicadores de medición necesarios, como son los realizados por la Organización Mundial del Comercio en relación al gobierno de la migración, contenido en el sistema KNOMAD⁷⁶⁶.

Se entiende necesaria la alineación del enfoque empresarial de los refugiados sirios en relación con las políticas implementadas en Turquía a todos los niveles, asegurando una estrategia común de las instituciones e identificando los intereses locales que pueden influir -empresas privadas que no ayudan a la creación de empleo de la propia empresa pero sí ayudan a través de otros recursos-, localización de espacios comunes de trabajo, centros comunitarios y aceleradores que puedan ayudar al desarrollo empresarial de los refugiados sirios. Estas acciones se incluyen entre las políticas de bienestar para el desarrollo correcto de un negocio que ayuden como incentivo.

Asimismo, se debería asegurar la coherencia del enfoque empresarial con lo dispuesto en el marco internacional, identificando objetivos específicos e indicadores contenidos en la Agenda del Desarrollo Sostenible del 2030 en la intersección específica de sus disposiciones para determinar cuales son las áreas políticas de interés de desarrollo empresarial; alinear las políticas socioeconómicas empresariales de los refugiados sirios de conformidad con la Guía de Principios sobre el Acceso de los Refugiados al Mercado Laboral, identificando políticas y programas contenidos en los objetivos de la Declaración de Nueva York del año 2015 para los refugiados a nivel global, con los enfoques realizados en la Agenda Urbana de Naciones Unidas, lecciones aprendidas sobre políticas ya realizadas así como la adecuación a la legislación nacional e internacional de los refugiados.

Es fundamental medir y compartir los resultados de las políticas implementadas

⁷⁶⁶ Indicadores de Migración de la OIM y KNOMAD de Medida Institucional y Coherencia Política.

porque es lo que ayudará a la complejidad de una políticas comunes de base en situaciones de emergencia prolongada de grandes flujos migratorios que por la extensión ilimitada en el tiempo, configurará en muchos países, como es el caso de Turquía, nuevas demografías. Para conseguirlo, se deben desarrollar objetivos claros de actuación métrica para las iniciativas empresariales de los refugiados sirios, con evaluaciones comprensibles que eviten resultados diseminados y que informen claramente sobre la funcionabilidad de la intervención realizada. Informes que en todo caso incorporen el impacto de las evaluaciones⁷⁶⁷.

Se entiende necesaria la formulación de un enfoque coherente sobre la formulación de políticas que inviertan en la investigación sobre el potencial empresarial entre los refugiados sirios, así como un análisis de sus habilidades, capacidades y experiencia⁷⁶⁸. En todo caso, entendemos que deben identificarse las carencias existentes en el apoyo y los programas implementados que deberían extenderse a la promoción empresarial inclusiva lograda a través del análisis exhaustivo de las iniciativas y programas existentes.

Las diferencias en la homogeneidad de los refugiados sirios en Turquía, ocasionados por factores demográficos, geográficos y legales, deben ser tenidos en cuenta para poder desarrollar intervenciones específicas y formulaciones de las políticas sociales que en todo caso, deben considerar las diferencias establecidas conforme al estatus legal, la nacionalidad, la educación, el género y la edad.

Es importante destacar la labor de los microcréditos⁷⁶⁹, dado que su concesión combinada con la educación financiera y el asesoramiento empresarial pueden eliminar problemas competenciales. La principal ventaja del microcrédito es que, a diferencia de otros productos financieros (por ejemplo, garantías o crowdfunding), es un mecanismo diseñado específicamente para emprendedores que experimentan dificultades en el mercado, ayudando a los refugiados a construir un historial crediticio para mejorar su acceso a las fuentes tradicionales de

⁷⁶⁷ IOM, 2015.

⁷⁶⁸ UNCTAD, 2012.

⁷⁶⁹ <https://www.un.org/es/events/pastevents/microcredit/pdf/MicroCreditS.pdf>

financiación. La concesión de microcréditos en Turquía sería fundamental para poder realizar la integración empresarial de los refugiados sirios, dada la falta de historial crediticio por circunstancias sobrevenidas. Si bien existen diferentes modelos de funcionamiento de los programas de microcrédito, el gobierno turco podría desempeñar un papel importante en la sensibilización y conexión directa de los empresarios refugiados con los planes de microcrédito y sus proveedores, así como en la capacitación tutorial de entendimiento de retornos.

Uno de los ejemplos ha sido el realizado por España a través de la ACAF⁷⁷⁰ (ACAF, o Asociación de las Comunidades para la Autofinanciación) una organización sin fines de lucro que fomenta la creación y autofinanciación en América Latina. Su labor es consolidar la financiación concedida por el gobiernos regionales, locales y el sector privado al desarrollo empresarial de los migrantes.

Generar y compartir evidencia de impacto es crucial para el desarrollo de cualquier iniciativa política. Para informar sobre la medición y la evaluación de políticas adecuadas, los responsables del desarrollo de las políticas deben establecer entre sus objetivos el emprendimiento⁷⁷¹ de los refugiados y su inclusión como beneficiarios. Estos objetivos deben basarse en análisis situacionales y discusiones con partes interesadas y deben sugerir objetivos que estén calibrados según los resultados deseados para estos grupos particulares. Dado que muchos programas de apoyo a los empresarios refugiados sirios se enfrentan a limitaciones de recursos, los responsables del desarrollo legislativo de las políticas sociales y económicas en Turquía, deben cumplir su función de realizar y agregar medidas que establezcan indicadores comunes de éxito, no solo en relación a las tasas de empresas o ganancias, sino en relación a los resultados de empleo y todas aquellas medidas de integración clave relacionadas con la superación de las barreras lingüísticas y culturales. También es importante medir cualitativamente el éxito y utilizar estudios de casos para obtener una comprensión del impacto de las iniciativas empresariales de los migrantes y

⁷⁷⁰ <http://www.coop57.coop/es/entidad/acaf-associació-de-comunitats-autofinançades>

⁷⁷¹ <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-9-industry-innovation-and-infrastructure.html>

refugiados a nivel individual y comunitario.

Turquía está introduciendo medidas políticas para atraer a empresarios refugiados que aporten nuevos conocimientos y favorezcan la creación de empleos. Los más deseables son los altamente calificados así como las empresas de alta tecnología y crecimiento (operan en un rango limitado de negocio). Para estos colectivos se conceden visas de inicio y de empresario⁷⁷².

2.3. Optimización de la regulación.

2.3.1. Los procedimientos administrativos.

La optimización del proceso por el cual los refugiados sirios acceden a comenzar el desarrollo de un negocio, debe ser maximizado con acciones que dispongan de forma clara los requerimientos necesarios y los procesos administrativos simplificados, en estrecha colaboración entre los gobiernos y los departamentos ministeriales. Es fundamental, siempre y cuando sea posible por motivos de seguridad, eliminar las restricciones legales y administrativas sobre el acceso de los refugiados sirios a la propiedad y al sector financiero. Entendemos en todo caso que las políticas sociales deben asegurar la seguridad nacional⁷⁷³.

Lo mismo sucedería en el caso las *start-up*. Se debería facilitar los procesos de registro, servicios públicos, apoyo empresarial para los refugiados desde todos los niveles sectoriales y geográficos, haciendo que los requerimientos sean claros a la hora de solicitarlos.

Esta inversión tiene un coste no solo para el gobierno, las organizaciones internacionales, las ONGs o el propio sector privado, sino para los recursos de toda Turquía. Dada la inversión, sería importante establecer las limitaciones en los retornos de los refugiados sirios a su país de origen.

⁷⁷² En el caso de España, a los empresarios se les ofrece un permiso de residencia acelerado, que les exige tener un plan de negocios aprobado por el gobierno, seguro de salud y suficiente efectivo para mantenerse por sí mismos. Las decisiones de visa se conceden dentro de los 10 días hábiles siguientes a la solicitud y las decisiones de permiso de residencia dentro de los 20 días siguientes a la concesión de la visa.

⁷⁷³ <https://www.acnur.org/5c59c50f4.pdf>

2.3.2. La educación empresarial y el desarrollo de competencias.

Entre las opciones de desarrollo de políticas inclusivas se encuentra el desarrollo, la adaptación y el enfoque empresarial de formación para los grupos y contextos específicos⁷⁷⁴. Se necesita reeducar desde la base de los contextos específicos locales (campos de refugiados, comunidades de asentamientos) y desde el ámbito rural y urbano, focalizado en determinados segmentos (por ejemplo, jóvenes, mujeres, grupos de lenguaje específico, estatus socioeconómico, tiempo de permanencia en Turquía, habilidades profesionales, experiencia empresarial, etc.).

Como hemos indicado, las poblaciones de migrantes y refugiados no son homogéneas, por lo que comprender y trazar un mapa de la diversidad dentro de las poblaciones de migrantes y refugiados es un primer paso esencial para calibrar mejor los programas de apoyo y capacitación inclusivos para el emprendimiento. Incluso entre todos los refugiados de Siria hay divisiones internas importantes relacionadas con las características demográficas (por ejemplo, género, edad, pertenencia a un grupo étnico, educación o nivel de habilidades) y con su historial de migración (por ejemplo, canal de entrada y tiempo de migración). Esta diversidad se traduce no solo en diferentes necesidades y limitaciones, sino también en diversos recursos y oportunidades que los programas específicos de emprendimiento deben fomentar (IOM, 2018).

Sin embargo, a pesar de la diversidad existen desafíos comunes que los programas de capacitación empresarial abordan mejor en común, como los son las barreras lingüísticas, culturales y económicas. Eso sí, los programas diferenciales aplicables deberán realizarse con independencia de los comunes por las diferentes competencias mostradas y por encontrarse en diferentes fases de actividad empresarial.

Es importante que los programas de educación empresarial sean diseñados conforme a los diferentes contextos legales en los que se desenvuelven los refugiados, teniendo en cuenta que se deben superar problemas relacionados con

⁷⁷⁴ https://unctad.org/es/Docs/ciimem1d9_sp.pdf

los costes de viaje, financieros y de tiempo. Incrementar el acceso al apoyo mediante la integración en las comunidades locales es particularmente importante para las poblaciones con recursos limitados y compromisos que además, requieren que los posibles beneficiarios permanezcan dentro de un área específica.

La educación empresarial en general y a menudo está demasiado centrada en escribir planes de negocios y no capacita a los participantes en la acción empresarial. Los expertos en educación para el emprendimiento han pedido que los programas se centren más en la educación para el emprendimiento que en el emprendimiento en sí. Lograr esto requiere que las iniciativas presenten el emprendimiento como un proceso y comprendan cómo piensan y actúan los emprendedores, en lugar de ver el emprendimiento como un conjunto de habilidades funcionales. Pedagógicamente, esto desafía los enfoques de enseñanza tradicional mediante la introducción de pedagogías activas que involucran el pensamiento efectivo, el aprendizaje basado en problemas y el aprendizaje mediante la práctica. Esto es especialmente importante en contextos de economía en desarrollo donde tradicionalmente los programas de educación para el emprendimiento han tenido un enfoque muy limitado en el conocimiento de los negocios funcionales.

Para generar un impacto a largo plazo, los responsables del desarrollo de las políticas en Turquía deben considerar el apoyo a los programas de capacitación de los educadores locales que puedan brindar educación para el emprendimiento, así como sensibilizar a los proveedores de capacitación dentro del país sobre la realidad de refugiados sirios para que puedan desarrollar sus propios programas.

La educación empresarial ofrecida en forma aislada de otras actividades de integración a menudo no logra desarrollar todo su potencial. Muchos programas de integración se centran en brindar educación y capacitación vocacional en industrias específicas, sin tener en cuenta las habilidades y competencias que tienen los refugiados sirios. A pesar del conocimiento vocacional y las calificaciones que estos programas pueden proporcionar, no necesariamente vinculan inmediatamente a los beneficiarios con el empleo. A menudo existe una

desconexión entre la capacitación en habilidades vocacionales y la capacitación en emprendimiento, con iniciativas que a veces se considera que compiten entre los participantes en lugar de basarse en las complementariedades que pueden lograrse mediante la colaboración. Para superar estos desafíos, muchas iniciativas están implementando la educación para el emprendimiento como un complemento a la educación vocacional, ya que puede brindar oportunidades para que los beneficiarios apliquen sus habilidades de inmediato en el autoempleo⁷⁷⁵.

Del mismo modo, se necesita desarrollar contenidos que favorezcan el cambio hacia una mentalidad empresarial, aprobando proyectos de contenido mixto (técnico, financiero, estratégico) o el inicio de programas que abarquen experiencia práctica pedagógica en el aprendizaje de la enseñanza práctica (aprendemos ejerciendo). Formadores experimentados y comprometidos en el desarrollo de la implementación (expertos, voluntarios, mentores, consultores, asociaciones de empresarios centrados en sectores, cámaras de comercio y todo tipo de profesionales), con programas que incorporen experiencia empresarial (expertos en banca, marketing, tecnología, marca y sectores específicos), así como el fortalecimiento de las sinergias en programas de formación y apoyo a las necesidades básicas (idioma, formación cultural, programas de empleo, medios de vida, apoyo legal, sanidad, nutrición, educación, vivienda, etc.).

3. El intercambio tecnológico y la innovación de las start-up.

La ciencia, la tecnología y la innovación, son los catalizadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (UNCTAD, 2017)⁷⁷⁶. La recomendación sobre la opción de política social se refiere al desarrollo de los enlaces del sector privado que incluyan ecosistemas empresariales de refugiados, apoyando plataformas de conexiones empresariales en Turquía y a nivel global. Estas plataformas deberán ser de fácil acceso para todos los usuarios. Se debería también incluir al sector

⁷⁷⁵ UNCTAD, 2019.

⁷⁷⁶ Junta de Comercio y Desarrollo. Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo. Noveno período de sesiones. Ginebra, 20 a 24 de noviembre de 2017. Tema 4 b) del programa provisional. De las decisiones a las acciones: la inversión y el desarrollo empresarial como catalizadores para el logro de la Agenda 2030: para el Desarrollo Sostenible. Empresa y tecnología de la información y las comunicaciones. Organización de Naciones Unidas, 25 de septiembre de 2017. Original inglés. Traducción en español.

universitario y demás instituciones de formación, así como proveer de los recursos necesarios para su consecución. Crear espacios de trabajo y de acceso a infraestructuras que faciliten el acceso al desarrollo, como por ejemplo, internet, teléfono, electricidad, impresión 3D, redes sociales, grupos de trabajo de puesta en común de ideas, y la creación de plataformas de e-commerce para operaciones transnacionales, mercadillos digitales, emails, desarrollos de bases de datos, etc. Es fundamental que estas iniciativas socioeconómicas se promocionen como empresas sociales de refugiados para los refugiados sobre la base de una responsabilidad social⁷⁷⁷.

Para comprender las posibles contribuciones de los migrantes a través del emprendimiento innovador, es útil distinguir las diferentes formas de innovación. La innovación abarca mejoras no solo en los productos o servicios finales, sino también en los procesos y estrategias que las empresas emplean para crearlos. Las innovaciones de los procesos abordan los cambios en la forma en que se producen los bienes y servicios y pueden llevar a una innovación frugal, la reducción de costos tanto de los recursos necesarios para crear un producto como del costo del bien o servicio final para el consumidor. Las innovaciones de la estrategia abordan los cambios en la forma en que se organiza un negocio y cómo genera una propuesta de valor, que puede incluir la expansión de negocios en nuevos mercados o la identificación de nuevas fuentes de materias primas y recursos. Los migrantes y refugiados pueden contribuir a las innovaciones estratégicas con su conocimiento de los diferentes países y mercados y sus redes sociales a menudo dispersas y diversas⁷⁷⁸.

Es necesario abrir el acceso a las redes de apoyo a la innovación y al espíritu empresarial para permitir que los migrantes y los refugiados contribuyan con éxito al desarrollo de áreas comerciales de alto crecimiento. Un documento de antecedentes para una conferencia de la UE de 2016 sobre el espíritu empresarial

⁷⁷⁷ Policy Area 4: Facilitating technology Exchange and innovative start-ups. Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees.

⁷⁷⁸ <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/10/5bd8d9204/asi-es-como-los-negocios-pueden-ayudar-a-las-personas-refugiadas.html>

de los migrantes apunta a las incubadoras de empresas de alta tecnología como un ejemplo de buenas prácticas para proporcionar medidas de apoyo a empresas específicas. Un informe del Migration Policy Institute enfatiza que las medidas de apoyo específicas para empresarios migrantes deben complementarse con políticas para facilitar el acceso de los empresarios migrantes a los programas de apoyo empresarial principales, que son importantes para integrar a los empresarios migrantes en comunidades empresariales más amplias y abrir su acceso a oportunidades de negocios en diferentes sectores de la economía (es decir, no solo en nichos étnicos).

Los ecosistemas de innovación inclusiva⁷⁷⁹, o centros, y los espacios de trabajo conjunto que permiten a los refugiados y migrantes trabajar junto a otros empresarios pueden ser medios efectivos para facilitar el intercambio de conocimientos y la tecnología y la innovación. Los formuladores de políticas también pueden apoyar la difusión y la capacitación en TIC entre los migrantes y los refugiados. Estas tecnologías brindan a los empresarios la oportunidad de expandir los mercados en los que se ofrecen sus servicios, que de nuevo pueden ser mejorados por las redes sociales transnacionales de los migrantes. El aumento del emprendimiento social y la innovación social ofrece otra vía importante para apoyar el emprendimiento de los migrantes y los refugiados al alinear las iniciativas de políticas con la naturaleza cambiante de las empresas. Cuando se desarrollan nuevas tecnologías e innovaciones sociales para ayudar a abordar los desafíos que enfrentan los migrantes y los refugiados, las plataformas de intercambio de conocimientos pueden apoyar la replicación y ampliación de estas soluciones. La capacitación intensiva se complementa con la asesoría de profesionales de la tecnología que ayudan a introducir a los estudiantes del campamento en el entorno profesional local y la red de carrera⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ *Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados*. Discusión temática dos: medidas que deben tomarse al comienzo de un gran movimiento de refugiados –y– Discusión temática tres: satisfacer necesidades y apoyar a las comunidades. Palacio de las Naciones (salas XVII y XXIV), Ginebra, 17 y 18 de octubre de 2017. Documento conceptual.

⁷⁸⁰ <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/10/5bd8d9204/asi-es-como-los-negocios-pueden-ayudar-a-las-personas-refugiadas.html>

2.3.4 Mejora en el acceso a las subvenciones y ayudas financieras.

Las opciones de desarrollo de políticas sociales se plantean en relación a la promoción alternativa de recursos innovativos de financiación para los refugiados y las empresas: crowdfunding, préstamos bis a bis, autofinanciación de grupos y cooperativas, inversión en la diáspora, financiación islámica, fondos de resultado⁷⁸¹.

Las fuentes alternativas de financiación fuera del sector bancario formal ofrecen un potencial significativo para ampliar el espíritu empresarial de los migrantes y los refugiados. Los ejemplos incluyen crowdfunding, préstamos, grupos y cooperativas de autofinanciamiento, inversión en la diáspora y finanzas islámicas.

Los miembros de la diáspora pueden invertir en pequeñas empresas, tanto a través de inversiones comerciales específicas (es decir, inversiones destinadas a una empresa en particular) como a través de fondos de inversión, incluidos fondos mutuos y fondos de capital privado propio. Algunos fondos de inversión son apoyados por el gobierno y otras iniciativas cuentan con el apoyo privado de grupos amplios de inversionistas.

Otra opción para promover el acceso a la financiación a los refugiados es vincular los fondos con las iniciativas de educación para el emprendimiento: (i) asignar fondos a todos los participantes después de un proceso de selección exhaustivo; (ii) asignar fondos después de que los empresarios refugiados alcancen un determinado obstáculo (por ejemplo, una vez que hayan redactado un plan de negocios viable); o (iii) al final del programa como premio.

En muchas economías de mercados desarrollados y emergentes, las plataformas de financiación colectiva como *Kickstarter*⁷⁸² e *Indiegogo*⁷⁸³ han surgido como nuevos vehículos para que los emprendedores puedan acceder al apoyo de sus pares, su

⁷⁸¹ <https://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/>

⁷⁸² <https://www.kickstarter.com/?lang=es>

⁷⁸³ <https://www.indiegogo.com>

comunidad y la multitud para financiar sus actividades empresariales. El crowdfunding a menudo se centra en proyectos que tienen un enfoque social y, por lo tanto, se presta a apoyar a los empresarios refugiados, especialmente cuando existe un grado de buena voluntad filantrópica hacia estos grupos dentro de la comunidad en general. Las plataformas de préstamos de igual a igual, como Kiva⁷⁸⁴, están aprovechando el deseo de los individuos de apoyar a los empresarios, en particular los de países de ingresos bajos y medios. Los préstamos entre pares ofrecen una alternativa a los préstamos bancarios tradicionales a tasas competitivas de interés para los migrantes y refugiados excluidos del sector bancario formal. Los grupos y cooperativas de autofinanciamiento también pueden brindar oportunidades para que grupos de migrantes y refugiados establezcan colectivos de ahorro que permitan la inversión en ideas empresariales con el grupo. Los refugiados sirios deberían ser capaces de iniciar negocios que se identifiquen con una proyección futura y demanda real en su país de origen.

Este apoyo debe producirse con un apoyo del sector de la banca de Turquía, con la posibilidad de abrir cuentas corrientes tanto personales como de empresa así como la posibilidad de solicitar micro-créditos. Habría que buscar soluciones biométricas que superen los obstáculos de identificación y documentación y salvaguardar la intención empresarial de aquellos refugiados sirios que no tienen suficiente capital para avalar ni cuentan con historial crediticio para poder solicitar un préstamo. Existen dos realidades: la de los refugiados sirios que llegaron a Turquía cuando comenzó la guerra –en su mayoría, empresarios o trabajadores de clase media/alta con capacidad suficiente de integración que además, aportaron una enorme inyección de capital a Turquía- de los refugiados sirios que llegaron en el 2014/2015 cuya salida fue motivada por un instinto desesperado de supervivencia. Estos refugiados sirios agotaron los pocos recursos que tenía dentro de su país y llegaron a Turquía con la garantía de su propia vida. Sin idioma y sin capacidad de acreditar el trabajo o los estudios que tenían en su país. Y que

⁷⁸⁴ <https://www.kiva.org>

decir de poseer algún historial crediticio en un país ahora desolado por la guerra⁷⁸⁵.

La pregunta que habría que determinar es porque los bancos turcos serán capaces de desembolsar grandes capitales para micro-créditos, financiación, préstamo, etc. Salvo que la ayuda de la comunidad internacional se dirija a ellos como fondos reembolsables en supuestos de éxito y a fondo perdido, en los casos contrarios⁷⁸⁶. La viabilidad real del planteamiento que aquí realizamos es cuanto menos, cuestionable. La política planteable sería la creación de una empresa de capital mixto: parte con préstamos a fondo perdido de la comunidad internacional y parte reembolsable cuando se refiere a la banca privada turca. Se deberían desarrollar también iniciativas de educación posterior a la concesión de una ayuda para la creación de empresa sobre el compromiso real que deben asumir cada uno de ellos y las consecuencias en caso de incumplimiento y en caso de poder resarcirse de la cantidad gravada.

En relación a las mujeres refugiadas sirias en Turquía, la iniciativa de Financiamiento para Mujeres Emprendedoras del Banco Mundial⁷⁸⁷, tiene por objeto *“ayudar a las mujeres de países en desarrollo a tener mayor acceso a la financiación, los mercados y las redes necesarias para crear y hacer prosperar una empresa”*. Para ello, *“consciente de que las dificultades de acceso a la financiación afectan en forma desproporcionada a las mujeres y les impide prosperar como empresarias”*, el Banco Mundial y sus asociados han realizado las inversiones iniciales para poner en marcha esta iniciativa en inversiones procedentes del sector privado, los socios de la Comunidad Internacional y el propio gobierno de Turquía.

⁷⁸⁵ Policy Area 5: Improving Access to Finance. Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees.

⁷⁸⁶ <https://www.un.org/es/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/>

⁷⁸⁷ Banco Mundial, 2019, Iniciativa de Financiamiento para Mujeres Emprendedoras, disponible en <https://we-fi.org/>.

2.3.5. Promoción de redes y consciencia socio-empresarial.

Concienciar del apoyo empresarial y de las iniciativas de los refugiados, con sesiones de información locales, nacionales y globales, estrategias de enlaces y plataformas digitales con enlaces a los programas empresariales apoyados por los refugiados sirios y mostrando el potencial de las iniciativas y las oportunidad de generación de ingresos para los refugiados, comprometiendo a los medios de comunicación a través de las historias de éxito. Se debería conectar a estos empresarios sirios con mentores experimentados que apoyen sus iniciativas en la industria creando y apoyando oportunidades empresariales para los refugiados con la implicación de inversores, compañías, instituciones públicas, autoridades locales, ONGs, filántropos, etc. Es fundamental conectar las redes de la diáspora con las redes del país de origen, Siria y así generar enlaces de negocio, actividades de exportación e inversión en el propio país. En este último caso es fundamental identificar a proveedores internacionales que formen parte de las redes de la diáspora. Nada se logrará si no se cambia el estigma al que se ven expuestos los refugiados sirios en Turquía y en general, ya que no solo crea *“un trato desigual en comparación con los trabajadores del país de acogida, sino desigualdad de trato, que puede equivaler a una discriminación, por ejemplo en materia de salarios y condiciones de trabajo, agravando el nivel de pobreza y exclusión social, lo que conduce al dumping social y a la desigualdad de remuneración”*⁷⁸⁸. Para ello, fundamental enseñar a la comunidad internacional casos de éxito de empresarios sirios en Turquía, a través de entrevistas, reportajes en todo tipo de prensa y medio audiovisual, desde el punto de vista del crecimiento económico de estas empresas, la creación de trabajo, la diversidad y la innovación. En definitiva, informar a las partes interesadas del ecosistema de refugiados empresarial los derechos que tienen de trabajar y de comenzar un negocio⁷⁸⁹.

El acceso a mentores experimentados es un factor clave en el éxito para cualquier empresario. Los mentores desempeñan un papel crucial en el asesoramiento y en

⁷⁸⁸ Párrafo 84, p. 23. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_491778.pdf

⁷⁸⁹ Policy Area 6: Promoting awareness and networking. Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees.

la facilitación de conexiones con posibles financiadores, socios, proveedores y clientes. Para los refugiados sirios, la mentoría también puede proporcionar información sobre la cultura empresarial local turca y el entorno regulatorio, así como ayudar a superar las barreras lingüísticas y culturales. Los mentores de la diáspora pueden ampliar aún más el acceso de los empresarios a los socios transnacionales y los mercados internacionales, ofreciendo conocimiento sobre las necesidades específicas y los requisitos reglamentarios de las empresas que operan en corredores de países específicos.

Más allá de la mentoría individual⁷⁹⁰, la creación de redes más amplias, como eventos de lanzamiento, ferias comerciales y diálogos entre líderes del sector privado y representantes gubernamentales, puede ayudar a los empresarios refugiados sirios a formar parte de las redes locales y transnacionales de emprendimiento. Un estudio sobre la iniciativa empresarial de los migrantes para la Comisión Europea reveló que las buenas prácticas consistían en conectar a las empresas migrantes tanto con las asociaciones empresariales principales como con las redes transnacionales de empresarios migrantes.

Los casos ilustran que los productos, servicios y tecnologías de los países de origen representan una oportunidad para que los empresarios migrantes y refugiados construyan sus propias empresas al tiempo que apoyan una mayor relación comercial entre los países de origen y destino. El comercio de bienes tradicionales o de nostalgia y de patrimonio cultural puede crear nuevos mercados en otros países. La participación de la diáspora en las industrias centradas en la exportación en los países de origen puede apoyar la expansión de estos sectores, aumentar los flujos comerciales entre los países de origen y destino y, por lo tanto, promover el crecimiento económico.

Los refugiados sirios en Turquía se enfrentan al estigma en sus comunidades de residencia en relación con las percepciones sociales de ser una carga para el sistema de bienestar y socioeconómico turco. Para desafiar este estigma, las

⁷⁹⁰ <https://www.dianova.org/es/noticias/mentor-social-un-ejemplo-de-justicia-social/>

contribuciones con emprendedores refugiados exitosos y como modelos a seguir, destacando sus aportaciones en la creación de empleo, la diversidad y la innovación, pueden ser maximizados. Estos esfuerzos pueden apoyarse invirtiendo en la investigación para comprender las contribuciones de los empresarios refugiados sirios en Turquía, al crecimiento económico, la creación de empleo, la diversidad y la innovación.

2.4. Modelos de negocio inclusivos.

2.4.5. Introducción.

A modo de conclusión y conforme a las Prácticas Comerciales Responsables y Sostenibles y la Responsabilidad Social Corporativa y Desarrollo Empresarial establecidas por UNCTAD el 19 de junio de 2019, “es necesario que tanto los poderes públicos como las empresas actúen en los planos local, nacional e internacional para potenciar la dimensión inclusiva del desarrollo empresarial”⁷⁹¹. Al respecto, en su disposición número 50, establece que, *“los Objetivos conllevan oportunidades y retos nuevos para la promoción de negocios y emprendimientos inclusivos. En ese sentido, la colaboración entre los poderes públicos y los distintos interesados, incluidos los círculos académicos, la sociedad civil y el sector privado, es fundamental para establecer un marco de políticas que corresponda a las necesidades y sea útil para guiar la labor de promoción de la iniciativa empresarial e integre los objetivos económicos, sociales y ambientales de la Agenda 2030”*⁷⁹².

La evaluación de las medidas de fomento empresarial adoptadas por Turquía pueden contribuir a evidenciar los aspectos débiles de las políticas desarrolladas y

⁷⁹¹ TD/B/C.II/MEM.4/20, UNCTAD, 19 de junio de 2019. Prácticas Comerciales Responsables y Sostenibles y la Responsabilidad Social Corporativa y Desarrollo Empresarial. Conclusiones, punto 49. P.17. *“La creación de un entorno propicio para empresas responsables y emprendimientos inclusivos es un tema complejo que no puede abordarse simplemente con recomendaciones generales de políticas y listas de control. El Marco de Políticas de Fomento de la Iniciativa Empresarial de la UNCTAD es un instrumento útil que puede beneficiar a las empresas inclusivas y a sus empresarios, pero para que estos consigan entrar en el mercado y ampliar sus empresas es necesario en muchos casos que las autoridades adopten otras medidas, más específicas, sobre la base de una evaluación de las necesidades de cada sector en particular”*.

⁷⁹² Ídem. Punto 50, p.48.

por tanto, ser un indicador válido de las modificaciones a realizar para una mejor integración.

2.5. Modelos de negocio inclusivos vs. Responsabilidad Social Corporativa.

2.5.1. Introducción.

Por lo que se refiere a un modelo de negocio inclusivo, *“es un modelo comercialmente viable que beneficia a las comunidades de escasos ingresos incluyéndolas en la cadena de valor de una empresa, en el lado de la demanda como clientes y consumidores y/o en el lado de la oferta como productores, empresarios o empleados, de manera sostenible. Las empresas que elaboran y aplican estos modelos innovadores pueden ser desde empresas multinacionales hasta grandes empresas nacionales, cooperativas, pequeñas y medianas empresas e incluso organizaciones sin fines de lucro que se rigen por principios comerciales o enfoques empresariales sociales para cumplir su misión”*⁷⁹³. En los modelos de negocio inclusivos en Turquía, se crearían conexiones entre las empresas y los refugiados sirios beneficiarios de la protección temporal. Para las empresas, sus ganancias consistirían en un aumento de las utilidades de ingresos, el fortalecimiento de las cadenas de valor y el acceso a nuevos mercados. Para los refugiados sirios en Turquía, el beneficio sería el acceso a bienes y servicios esenciales con ingresos sostenibles y el aumento de la productividad, entre otros. Todo ello, desde un punto de vista de ser empresas económicamente viables con impacto social pero no desde la filantropía.

Los modelos de negocio inclusivos son de aplicación en macroempresas y microempresas, comprendiendo todos los sectores, como la agricultura, vivienda, salud, educación, suministros, transportes, energía, comunicaciones, etc.

La tendencia hacía un modelo holístico de inclusión sería la de cumplimiento frente a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC, por sus siglas en español) en los casos de grandes afluencias de flujos de migración e integración de los

⁷⁹³ TD/B/C.II/MEM.4/20, UNTCTAD, 19 de junio de 2019. Prácticas Comerciales Responsables y Sostenibles y la Responsabilidad Social Corporativa y Desarrollo Empresarial. Conclusiones, punto 7, p.3.

refugiados en los países de acogida. Al respecto, podemos incluir como ejemplo las actividades realizadas por la empresa IKEA⁷⁹⁴, diferenciando las acciones de RSC de las prácticas inclusivas. Por un lado, a través de su Fundación IKEA, lleva a cabo actividades filantrópicas. Por otro lado en relación a la prácticas inclusivas, ha elaborado el Código de Conducta IWAY, en virtud del cual, establece prácticas y políticas destinadas a asegurar unas cadenas de producción éticas y sostenibles, mediante, por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil.

La presentación de informes corporativos acerca de las prácticas empresariales responsables es uno de los medios estratégicos para obtener soluciones inclusivas. Para ello, a través del indicador relativo al número de empresas que publican informes de sostenibilidad apoyando el cumplimiento de la Agenda 2030, la ONU en colaboración con la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, está elaborando una metodología que pueda medir los resultados obtenidos de modo que los países puedan realizar modelos cada vez más sostenibles⁷⁹⁵. Por su parte, el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, ha puesto en marcha una iniciativa con la finalidad de ayudar a las empresas a valorar la utilidad de los informes. Asimismo, el Consejo Internacional de Informes Integrados, promueve la publicación de informes integrados y el concepto de un modelo empresarial *“como el sistema de insumos, actividades comerciales, productos y resultados elegido por una organización con el fin de crear valor a corto, medio y largo plazo”*⁷⁹⁶.

Como hemos expuesto, el Programa de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo está aplicando un modelo acelerador del desarrollo de las empresas emergentes para obtener soluciones inclusivas en el sector privado (Accelerate 2030). En Dinamarca, el “SGD Accelerator”, apoya a las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de nuevos modelos de negocio, orientado a los objetivos de la Agenda 2030. Se entiende que el intercambio de estas buenas prácticas es

⁷⁹⁴ IKEA, 2017, Inter-IKEA sustainability summary report FY17 (n.p.); IKEA, 2019, código de conducta IWAY standard, disponible en https://www.ikea.com/ms/ar_QA/about_ikea/our_responsibility/iway/index.html.

⁷⁹⁵ Ídem. Punto 14. P.6.

⁷⁹⁶ Consejo Internacional de Informes Integrados, 2013, Business model, disponible en https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2013/03/Business_Model.pdf.

fundamental para facilitar las vías de desarrollo empresarial inclusivo. Así la Inclusive Business Action Network (iBAN, por sus siglas en inglés), es un programa financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y la UE, para apoyar la reproducción de los modelos de negocio inclusivos en una plataforma de internet⁷⁹⁷.

2.5.2. Desarrollo de las estrategias del emprendimiento inclusivo.

La creación de empresas inclusivas en Turquía para los refugiados sirios, ofrecería a este grupo vulnerable la posibilidad de participar en la economía y crear valor añadido y contribuiría a la consecución de objetivos como la eliminación de la pobreza, la promoción del trabajo decente y la reducción de las desigualdades existentes entre la población siria y la propia local turca. La adopción de políticas o estrategias nacionales de fomento de la iniciativa empresarial por parte del gobierno turco en torno al emprendimiento inclusivo, puede ser un medio importante para que los refugiados sirios lo consideren como una opción profesional en la que pueden prosperar⁷⁹⁸. Para ello, el gobierno debe empoderar a los refugiados sirios mediante la adopción de medidas específicas que apoyen las empresas de nueva creación. Asimismo, se entiende necesario que el gobierno turco participe en un diálogo con los actores sociales empresariales sirios, estableciendo normas y reglamentos favorables simplificados y que eliminen las barreras, facilitando sus actividades en el país, de forma sostenible e inclusiva.

En 2018, la OIM, UNCTAD y ACNUR, publicaron la Guía para el Emprendimiento de los Migrantes y Refugiados⁷⁹⁹, con el objetivo de fortalecer el nexo entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Declaración de Nueva York de 2016. Los estudios

⁷⁹⁷ Red iBAN, véase <https://www.inclusivebusiness.net/>.

⁷⁹⁸ UNCTAD, 2012, *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

⁷⁹⁹ A/RES/71/1; UNCTAD, Organización Internacional para las Migraciones y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2018, *Policy Guide on Entrepreneurship for Migrants and Refugees* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

del caso presentados, *“muestran claramente que los que los esfuerzos destinados a apoyar la creación de empresas por y para los refugiados y los migrantes contribuyen verdaderamente al bienestar económico de estas personas y de las comunidades en las que viven o de las que son originarios y tienen efectos positivos aún más grandes para el conjunto de la sociedad”*⁸⁰⁰. Para ello, el gobierno turco debería desarrollar normas que favorezcan la inclusión de empresas que favorezcan la incorporación de refugiados sirios en sectores clave, como por ejemplo, la agricultura, apoyar el emprendimiento inclusivo mediante los contratos realizados por organismos públicos turcos y las empresas multinacionales, así como examinar la estructura de sectores económicos específicos con apertura a la inversión del sector privado. En todo caso, para que el empoderamiento fomente la inclusión social, es necesario que los refugiados sirios tengan acceso a una educación y formación profesional que les permita conseguir trabajo o crear una empresa en Turquía.

2.5.3. Estudio del caso aplicado.

En el año 2017 creamos la primera fábrica española en la frontera turco-siria para la producción del Jabón de Aleppo por los propios refugiados sirios. Para ello, fundamos la marca *Letizia Buzón Savon D'Alep*⁸⁰¹. El objetivo fue la integración laboral de los refugiados mediante la creación de un modelo de negocio inclusivo, económicamente viable y con impacto social.



⁸⁰⁰ TD/B/C.II/MEM.4/20, UNTCTAD, 19 de junio de 2019. Prácticas Comerciales Responsables y Sostenibles y la Responsabilidad Social Corporativa y Desarrollo Empresarial. Conclusiones, punto 24 (recuadro 4). P.9.

⁸⁰¹ www.letiziabuzon.com

La inversión privada la hemos realizado a través empresa española *Otep Konsulting S.L.*, distribuidora de la marca *Letizia Buzón Savon D'Alep*. Una vez finalizada la producción, la exportación de los productos la hemos realizado desde Turquía a España para su posterior venta a través de las redes sociales, tiendas físicas, centros médicos⁸⁰² y plataformas como Amazon⁸⁰³.

El Jabón de Aleppo es un producto de alta gama entre la comunidad árabe y fue la principal fuente de ingresos de la ciudad de Aleppo. Actualmente, Turquía exporta 112 millones de dólares anuales en jabón a países como Irak (52,890.687 FOB/USD), Irán (10.754.342 FOB/USD), Israel (9.969.646 FOB/USD), Líbano (6.741.548 FOB/USD), Siria (5.424.033 FOB/USD), Libia, Italia y Arabia Saudí (entre 1 a 3 millones FOB/USD)⁸⁰⁴

La fábrica se localiza en la región de la frontera turco-siria de Gaziantep (Turquía) y en concreto, en la localidad de Nizip. Es en esta zona donde residen el mayor número de refugiados sirios en Turquía, con un total que asciende a los más de 1.5 millones.



Localización de la fábrica Letizia Buzón Savon D'Alep.

La empresa, ha empleado a más de 50 trabajadores turcos y refugiados sirios durante el periodo comprendido entre los años 2017-2019. Para ello, se ha

⁸⁰² <https://letiziabuzon.com/tiendas-fisicas/>

⁸⁰³ <https://www.amazon.es/Letizia-Buzon/s?k=Letizia+Buzon>

⁸⁰⁴ Datos ofrecidos en formato escrito en la entrevista mantenida con el Director Adjunto de la Cámara de Comercio de Gaziantep, Mehmet Polat, el 30 de enero de 2019.

solicitado a la DGMM, los correspondientes permisos de trabajo. Hemos entendido necesaria la contratación de trabajadores turcos y refugiados sirios para favorecer la integración y la cohesión social entre la población, evitando de este modo, episodios de racismo, xenofobia y discriminación. El conocimiento de los maestros jaboneros sirios ha permitido que los trabajadores turcos hayan podido obtener un beneficio en capacitación. En relación al género y por tradición cultural siria, la elaboración del Jabón de Aleppo se realizaba exclusivamente por hombres. Mediante la contratación de mujeres para el proceso de empaquetación, hemos logrado integrar al mayor colectivo en exclusión social y laboral.

Por lo que se refiere a los derechos aplicables en virtud de su contrato laboral, conforme a lo dispuesto por la normativa del Reglamento sobre los Permisos de Trabajo bajo el RPT y la Ley Nacional de Trabajo 4857, la jornada máxima de trabajo se ha fijado en 45 horas semanales a realizar en 6 días laborables. El número de horas extras no pueden superar las 270 horas anuales que en todo caso, deberán ser recompensadas por días de descanso o remuneradas. Para aquellos trabajadores que hayan trabajado entre 1 y 5 años (incluidos) se les concede 14 días hábiles de vacaciones. Es decir, los trabajadores recién contratados y durante el periodo de un año, no tienen derecho a ello. En caso de matrimonio, fallecimiento de algún ascendiente directo vertical u horizontal, así como en el caso de adopción, se les conceden 3 días de permiso remunerados. El permiso de paternidad es de 5 días y el de maternidad de de 16 semanas, ocho con anterioridad a la fecha del parto y ocho con posterioridad, añadiéndose dos semanas más en el caso de un parto múltiple. Las mujeres trabajadoras tienen derecho a una hora y media de permiso para poder alimentar a sus hijos menores de un año, siendo la propia empleada la que decide el momento y los plazos en los que utilizará el permiso.

En relación a los salarios abonados, a modo de ejemplo y sin perjuicio de las diferentes categorías profesionales –cocineros, cortadores de jabón, empaquetadores- el salario mínimo de aplicación para el año 2019 en Turquía consiste en un salario bruto de 3.006,12 Liras Turcas (509,5€), desglosado en un

mínimo neto de 2.020,90 Liras Turcas (342€), con una prima de seguridad social de un 15.5% para el empleador por importe de 358.18 Liras Turcas y un importe de seguro de desempleo para el empleado de 25.58 Liras Turcas, un importe para el fondo de garantía salarial de 51.17 Liras Turcas.

Por lo que respecta a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de la empresa, hemos creado el *Programa Charity Soap*, destinando un euro por cada venta realizada a la *ONG Médicos del Mundo-Turquía* para la contratación del personal médico y sanitario del hospital ambulante ubicado en Jinderes (Siria).

En el año 2018, comenzamos la producción del jabón en el propio Aleppo (Siria). El objetivo fue la necesidad de ayudar a la subsistencia de aquellos sirios que aún permanecían en su país. Para ello, reabrimos una de las fábricas situadas a las afueras de Aleppo. Las empaquetaciones las realizamos en una imprenta de Estambul donde únicamente trabajan refugiados sirios, enviando el material a Aleppo (Siria) desde Antakia (Turquía). Una vez recibido, realizamos la contratación de mujeres sirias para el empaquetado final⁸⁰⁵. Concluido el proceso, la mercancía se trasladó por camión desde Aleppo al puerto de Latakia (Siria) y se envió al puerto de Valencia (España). Debido a los embargos económicos impuestos por parte de la Unión Europea a Siria, los productos estuvieron retenidos por la Inspección de Farmacia durante más de un mes en Valencia y los contenedores fueron sometidos a controles de Rayos-X antes de proceder a su apertura. Una vez se realizó el despacho de aduanas, procedimos a su venta en la plataforma on-line de la página web www.letiziabuzon.com. En ella, puede verse con claridad la distinción entre los productos realizados en Turquía de aquellos realizados en Siria. Sin embargo, plataformas como Amazon, no proceden a la venta de ningún producto elaborado en Siria.

⁸⁰⁵ El soporte gráfico puede verse en la página web www.letiziabuzon.com.

CERTIFICAT DE CIRCULATION DES MARCHANDISES					
1 Exportateur (nom, adresse complète, pays) MOHAMAD ZIAD BAROUDI DAMASCUS - SYRIA VICTORYA - FLOOR 13 TEL: 0944211830		EUR. 1 A N° 166288 Consulter les notes au verso avant de remplir le formulaire			
3 Destinataire (nom, adresse complète, pays) (mention facultative) OTEP KONSUL TING S.L B/ 87434577 CARQUIDEA, 34 28109 A LOBENDAS MADRID - SPAIN		2 Certificat utilisé dans les échanges préférentiels entre SYRIA SPAIN et (indiquer les pays, Groupes de pays ou territoires concernés)			
6 Informations relatives au transport (mention facultative) BY SEA		4 Pays, groupe de pays ou territoire dont les produits sont considérés comme originaires SYRIA		5 Pays, groupe de pays ou territoire de destination SPAIN	
7 Observations					
8 N° d'ordre; marques, numéros, nombre et nature des colis ⁽¹⁾ ; désignation des marchandises ARKU 8516205/ 40 HC SN : 5015014 1 CONTAINER (1x40") SAID TO CONTAIN: 1635 PACKAGE(S) SOAP		9 Poids brut (kg) ou autre mesure (l, m ³ , etc.) G.W 18000.000 KGS		10 Factures (mention facultative)	
11 VISA DE LA DOUANE Déclaration certifiée conforme. Document d'exportation (2) : Modèle E x 10 N° 273 du 21 01 2019 Bureau de douane : Pays ou territoire de délivrance : A LATTAKIA 27 / 01 / 2019 Signature : 		12 DÉCLARATION DE L'EXPORTATEUR Je soussigné déclare que les marchandises désignées ci-dessus remplissent les conditions requises pour l'obtention du présent certificat. LATTAKIA 27/01/2019 A / / محمد زياد بارودي استيراد وتصدير Signature : ٧٣١٩٤			

(1) Pour les marchandises non emballées, indiquer le nombre d'objets ou mentionner « en vrac ».

(2) À remplir seulement lorsque les règles nationales du pays ou territoire d'exportation l'exigent.

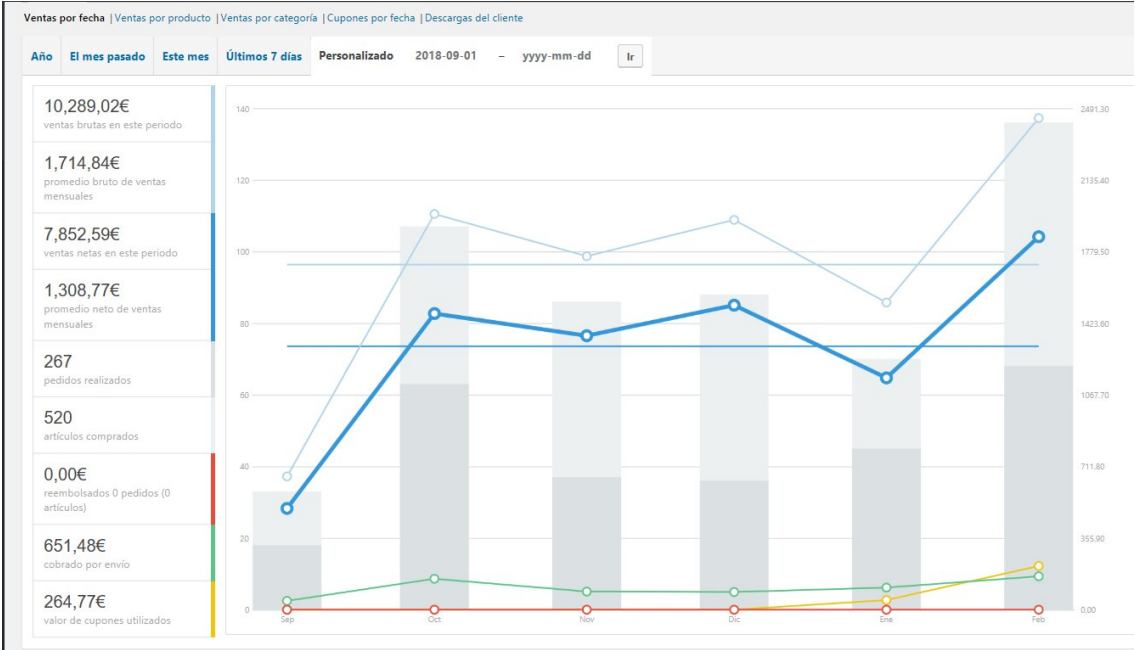
Printed by Hassan Ghazzi Printhouse Damascus Syria

Certificado de Circulación de Mercancías. Envío de jabones realizado por la empresa *Otep Konsulting S.L* desde Siria (Latakia) a España (Valencia).

Por lo que se refiere a la materia prima, es de especial interés señalar que el Jabón de Aleppo está compuesto de aceite de oliva y aceite de laurel. Turquía y Siria son dos países productores de ambos aceites. Por tanto, la compra la hemos realizado en Turquía para los jabones producidos en Gaziantep y en Siria (Afrín) para los jabones producidos en Aleppo. Esto nos ha permitido también contribuir al crecimiento económico de ambos países.

El Precio de Venta al Público (PVP) del Jabón de Aleppo 60% aceite de oliva y 40%

aceite de laurel es de 12.40€ (200 gramos). Hemos desarrollado de forma inédita el Jabón de Aleppo con esencia de tulipán (flor de Siria y Turquía). Su PVP es de 13.40€.



Ventas realizadas en el mes de enero de 2019.

Conforme al impacto social y la viabilidad económica obtenida en la primera fase (2017-2019), el objetivo planteado en la segunda fase (2020-2025) es la implementación de la actual fábrica en la zona franca (ZF) de Gaziantep. Conforme a las disposiciones establecidas por la Oficina de Inversiones de la Presidencia de Turquía de enero del 2019⁸⁰⁶, las exenciones que se realizarán para las empresas establecidas en las zonas francas ascienden al 100% de los derechos de aduana, del impuesto de sociedades, IVA y todos aquellos impuestos inmobiliarios, corporativos y laborales derivados, siempre que la empresa exporte al menos un 85% de la producción realizada. En relación a la limitación impuesta para la contratación de refugiados sirios en empresas de un máximo del 10% del total de la plantilla, no es de aplicación en la zona franca y por tanto, podríamos emplear a

⁸⁰⁶ Medium-High Tech (OECD) Investment Incentives, January 2019. Presidency Investment Office. Invest in Turkey.

un número indeterminado de refugiados sirios. La extensión mínima de la fábrica en la zona franca será de dos mil metros cuadrados (2€/M2)⁸⁰⁷.

Para ello, solicitaremos financiación pública y privada a través de los programas de los socios del 3RP, organizaciones, fundaciones y asociaciones nacionales e internacionales, inversión privada y la propia del gobierno de Turquía. Conforme a nuestro modelo de negocio, constituiremos una red de distribución internacional en relación a la estrategia de ventas planteada que permita una producción y ventas equivalente a la demanda actual del producto.

Por lo que se refiere al impacto socio-económico, los refugiados sirios se beneficiaran de la formación y capacitación para la realización del trabajo adecuado mediante la obtención de ayudas transversales en los programas de capacitación lingüística ofrecidos por el gobierno de Turquía e instituciones privadas y de capacitación profesional ofrecidos por la DGMM y TRC. Entendemos necesaria la contratación de las mujeres (sirias y turcas) que les conceda una autonomía suficiente para la manutención de sus familias, reduciendo de éste modo las elevadas tasas de trabajo infantil.

Por el impacto para el futuro de la sociedad, el objetivo de la empresa es crear empleo para los refugiados sirios y la población turca en riesgo de exclusión. Como hemos venido explicando a lo largo de la presente tesis doctoral, la intervención del sector privado nacional o internacional es determinante para paliar las actuales crisis de refugiados que afectan a la estabilidad de los países de acogida, pudiendo crear nuevos mercados de trabajo rentables tanto para empleadores como para empleados.

⁸⁰⁷ Se adjunta como anexo, toda la información relativa a la fábrica seleccionada en la ZF.

PARTE V: CONCLUSIONES.

La guerra en Siria (2011-2019) ha dado lugar a una crisis de refugiados sin precedentes desde la II Guerra Mundial. Con más de la mitad de su población desplazada, los países fronterizos han asumido la carga de lo que debería ser una responsabilidad solidaria internacional. Turquía, se ha convertido en el país de mayor acogida de refugiados del mundo, afectando de forma notoria a su estabilidad.

Inicialmente, en respuesta al flujo masivo migratorio, el gobierno de Turquía optó por una política moral y humana de puertas abiertas para todos aquellos sirios que huyeran de la guerra, estableciéndose en el país como *“invitados”*. Sin embargo, no les fueron reconocidos los derechos y obligaciones de los refugiados conforme a las disposiciones de la Convención de 1951, acogiéndose a la limitación geográfica establecida en su ratificación y conforme a la cual, solo consideraba refugiados a aquellos que procedían de países europeos. Durante los primeros años de la guerra en Siria (2011-2014), las autoridades y los propios refugiados consideraron la crisis como un problema a corto plazo. Las políticas sociales se establecieron para satisfacer las necesidades temporales de urgencia, como el alojamiento, la nutrición y la salud. La integración formal de los refugiados sirios en el mercado laboral turco, con un 14% de desempleo y con unas infraestructuras limitadas, fue algo implanteable, lo que dio lugar al incremento de las prácticas laborales informales en el país.

Sin embargo, con el transcurso de los años, la evolución de los discursos y las políticas de integración fueron variando y adaptándose desde lo que se entendió como una temporalidad inicial a una extensión que, a día de hoy y habiendo transcurrido nueve años, sigue sin conocerse. Así, en el segundo periodo de la crisis (2014-2019), la protección social fue cobrado protagonismo y los actores se fueron centrando en el acceso a los medios de vida y al mercado laboral, como las principales preocupaciones.

Turquía asumió que los “*invitados*” sin derechos y obligaciones, no serían temporales y por tanto, deberían ser integrados en la sociedad. Al no concederles el estatus de refugiados, optó por la Protección Temporal, un instrumento flexible de protección internacional creado por ACNUR y utilizado en anteriores crisis humanitarias⁸⁰⁸ con grandes flujos de masas migratorias, sin que sin embargo, exista una regulación o desarrollo legislativo del mismo. Una formulación más compleja que construye la ya existente estructura creada por la Convención de 1951, proporcionando a los refugiados derechos similares a los allí contenidos, sin requerir que el país tenga que someterse al largo proceso de determinación del estatus y reubicación en terceros países.

Para ello, el primer gran cambio legislativo tuvo lugar mediante la publicación de la nueva Ley de Extranjería y Protección Internacional de 4 de abril de 2013, reformando radicalmente la política de migración turca. El artículo 91 se refirió, por primera vez, a la protección temporal debida a los extranjeros obligados a abandonar su país “*habiendo cruzado la frontera en masa*”. El desarrollo de los derechos y obligaciones de los refugiados sirios en Turquía se realizó conforme al Régimen de Protección Temporal (RPT) de 22 de octubre de 2014. El RPT es un instrumento jurídico inédito que aúna las políticas de integración social para un colectivo vulnerable y cuya implementación satisfactoria, podría ser utilizado a modo de ejemplo de buenas prácticas en situaciones similares, evitando el “*limbo social*” con ocasión de nuevos desplazamientos masivos.

El Régimen de Protección Temporal es por tanto, la normativa de amparo legal para los refugiados sirios en Turquía. La condición de protegido temporal se adquiere sin el requisito previo de solicitud de asilo, una vez realizado el registro ante las autoridades competentes. De entre los derechos intrínsecos adquiridos está el acceso a la sanidad, a las ayudas asistenciales, a la educación y al trabajo.

⁸⁰⁸ Véase, Directiva 2001/55/CE del Consejo de Europea de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. L212/12 de 7 de agosto de 2001.

En relación al derecho al trabajo, si bien fue reconocido en el artículo 29 del RPT del 2014, se desarrolló legislativamente el 15 de enero de 2016, conforme a lo dispuesto en la Ley sobre los Permisos de Trabajo a los Extranjeros bajo el Régimen de Protección Temporal. Es decir, los refugiados sirios en Turquía, estuvieron en el “*limbo laboral*” desde el año 2011 al 2016, lo que ha generado un incremento exponencial en la informalidad del mercado de trabajo, mayor exclusión social y repetidos episodios de xenofobia, racismo y discriminación entre la sociedad turca y la siria. Si tenemos en cuenta las previsiones políticas sobre el aumento en los desplazamientos masivos de personas, estas situaciones serían parcialmente evitables –sin perjuicio de valorar la diferente situación económica y social de los países de acogida-, si se tuviese como referencia las implementaciones políticas y legislativas desarrolladas en Turquía.

Los países que ratificaron la Convención de 1951 y que no han establecido ninguna limitación geográfica para conceder el estatus de refugiado, son también reacios a concederlo en la práctica. En la entrevista mantenida con María Jesús de la Vega, Portavoz de ACNUR en España⁸⁰⁹, nos confirma que a los refugiados sirios en territorio nacional se les concede protección subsidiaria garantizando su permiso de residencia, trabajo, el acceso al sistema sanitario y educativo y la posibilidad de obtener la nacionalidad transcurridos 10 años, a diferencia de los 5 años requeridos cuando se les otorga la condición de refugiados. Las evidentes diferencias culturales –barreras lingüísticas, educativas, formativas, de higiene- entre los países de acogida y el de origen, hace que reconducir a los refugiados sirios hacia una integración exitosa sea una labor compleja tanto para los gobiernos como para la sociedad de acogida que, en todo caso, necesita comprender que los refugiados sirios no están invadiendo sus países, sino que han huido de una guerra en la que peligraba su vida.

A pesar de los esfuerzos realizados por Turquía en relación a la integración de los refugiados sirios en el país, facilitando el acceso a los servicios públicos básicos,

⁸⁰⁹ Entrevista mantenida con la Portavoz de ACNUR-España, María Jesús Vega, el 27 de mayo de 2019 en Madrid.

como la salud, la vivienda, la educación y el bienestar social, en detrimento de la presión sobre sus propios servicios sociales, la realidad nos conduce a concluir que la integración, al menos concebida en términos de éxito y por los múltiples factores expuestos, no se ha producido. El fracaso de la integración de los refugiados sirios en Turquía, puede tener graves consecuencias políticas, económicas y sociales mediante la sublevación de actitudes reactivas por parte ambas comunidades. Si los refugiados sirios solo se integran culturalmente, pero están excluidos socialmente se habrá legitimado la deriva social y política. Ampliar las medidas políticas para que se produzca la debida integración transformaría los sentimientos de la sociedad turca hacia la voluntad de inclusión sobre el presupuesto de habitar un mismo espacio de forma estable.

El desarrollo legislativo del Régimen de Protección Temporal (RPT) conforme al cual el gobierno de Turquía permitió a los refugiados sirios obtener permisos de trabajo, se instauró para favorecer el desarrollo económico del país sobre la base de una independencia y de la necesidad imperante de eliminar las ayudas de la asistencia social. El aumento del desempleo en el país, situado en un 11.1% en enero de 2019 y el persistente desempleo juvenil, situado en un 19% en la misma fecha, hace comprender que el número de puestos de trabajo efectivos, no son suficientes.

Como hemos venido exponiendo y en base a los datos estadísticos ofrecidos, sólo un 1.2% de los refugiados sirios en Turquía han obtenido el permiso de trabajo, es decir, más de dos millones de refugiados sirios en edad de trabajar están empleados en el sector informal, siendo un 7% mujeres entre los 30 y los 44 años. La temporalidad de los permisos concedidos, el coste de la solicitud, la falta de competencias y/o capacitación lingüística y profesional, así como las diferencias culturales, son los principales motivos. El aumento en las tasas sobre los permisos de trabajo, permitiría que el mercado laboral turco redujera la informalidad. Los trabajadores turcos que realizan tareas de bajo perfil con salarios mínimos, están sufriendo el influjo de trabajadores sirios ilegales dispuestos a trabajar por un salario menor. Asimismo, la motivación de los empleadores en pagar salarios por

debajo de los mínimos establecidos, desaparecería y se reduciría la competitividad en empleos.

Las regiones turcas de mayor acogida de refugiados sirios, en las que en muchos casos, el número de la población autóctona es superior a la propia local, son las más desfavorecidas, con un bajo nivel neto de creación de empleo formal, menor acceso a la formación profesional, menor implementación de negocios formales y en donde la tasa de desempleo se sitúa en mayores niveles que los de la media nacional.

Entendemos la necesidad de implementar programas que ayuden tanto a la oferta (empleabilidad) como a la demanda laboral (empleo y actividad económica). En relación a la oferta y conforme a la baja concesión que de los permisos de trabajo se ha realizado por parte del gobierno turco, se considera esencial proporcionar a los refugiados sirios una mejor información sobre los procedimientos establecidos para su obtención, así como una mayor implementación de las políticas sobre los procesos de solicitud y expedición. Entendemos también necesario mejorar los servicios de formación lingüística y profesional, ayudando a los refugiados sirios a lograr aptitudes valiosas que les permitan incorporarse al mercado de trabajo.

En relación a la demanda, se entiende como esencial, establecer un sistema de datos que evalúe las demanda de las profesiones ofertadas y las aptitudes reales de los trabajadores refugiados sirios, realizando especial hincapié en aquellas provincias donde la demanda es superior. Identificar las barreras contextuales de empleo y empleabilidad de forma previa, daría lugar a comprender las bases sobre las que debería realizarse la integración, lo que a su vez, posibilitaría establecer las políticas de desarrollo normativo efectivas, previniendo comportamientos negativos inesperados. La promoción de la actividad económica y del emprendimiento a través de la creación de empresas sociales que generen ingresos y de la concesión de micro-créditos, es fundamental, tanto en relación a los empresarios sirios como a los empresarios locales turcos que realicen

contrataciones de ambos colectivos para ampliar la producción y por tanto, la economía turca en general.

La falta de valoraciones y evaluaciones de impacto de los programas implementados en Turquía para los refugiados sirios, limita la capacidad de comprensión sobre las medidas adoptadas. Por tanto, es necesario, desarrollar un marco sólido de seguimiento y evaluación de indicadores de forma periódica⁸¹⁰.

Por tanto, creemos que el enfoque actual debe centrarse en derechos. El derecho al trabajo no implica el derecho a la empleabilidad, es decir, Turquía no puede garantizar un puesto de trabajo para cada sirio porque tampoco puede hacerlo con sus propios nacionales. Sin embargo, el gobierno sí podría enmendar la legislación actual en base a una protección permanente y no temporal, eliminando las limitaciones en relación a las cuotas, ámbitos geográficos y profesiones (preservando en todo caso la seguridad del Estado), reservándose el derecho de monitorización y regulación de la competitividad que protegiera de forma suficiente a la población turca.

Del mismo modo, no importa como se defina la ciudadanía, sino los derechos civiles, sociales, culturales y económicos que se confieran. No podemos pretender que Turquía otorgue la ciudadanía a todos los refugiados sirios que viven en su país, aunque entendemos que la concesión de la residencia permanente podría ser una forma de asegurar la base de una inclusión social. La decisión de otorgar la ciudadanía a un número limitado de refugiados sirios no resuelve las cuestiones fundamentales sobre la disposición futura de los refugiados sirios. Se deberá valorar la elevada probabilidad de su permanencia en territorio turco y, de ser así, considerar como integrarlos en la sociedad turca. Los esfuerzos en desarrollar políticas de integración a través del Plan de Integración Nacional que, según nos indican desde la DGMM, se publicará en las próximas semanas, será la única

⁸¹⁰ Entrevista telefónica realizada el día 29 de mayo de 2019, con Ahmet Levent Yener, especialista en salud, nutrición y población del Banco Mundial con sede en Ankara (Turquía).

solución viable para evitar el incremento de divisiones entre ambas comunidades⁸¹¹.

Sobre la base de entender que no hay soluciones locales para problemas mundiales, creemos que en el Plan de Integración Nacional 2019, debería existir un pacto de Estado en el que se impliquen todas las partes: gobierno, oposición, académicos, profesionales, el sector privado y la sociedad civil, tanto a nivel nacional, como europeo e internacional.

Las organizaciones internacionales e intergubernamentales deben abordar las crisis del desplazamiento forzado de los refugiados sirios en Turquía mediante la introducción de políticas que garanticen el derecho al trabajo y el acceso de los refugiados al mercado laboral. Para ello, la financiación internacional para la creación de empleo debe respaldarse con el apoyo de la legislación, las políticas y las normas establecidas para el trabajo decente.

Sin embargo, es insostenible pretender que el gobierno de Turquía y la Comunidad Internacional asuman los efectos de la crisis siria de forma autónoma. Al respecto, la ONU concluyó por cuarta vez consecutiva en diciembre de 2018, *“el papel central de los empresarios y las empresas en la transición hacia un desarrollo sostenible e inclusivo”*. El crecimiento de la innovación social y el espíritu empresarial es una tendencia mundial que presenta oportunidades para los esfuerzos de integración de los refugiados y de los migrantes, tanto en los beneficiarios directos de dicha innovación y espíritu empresarial, como a los innovadores sociales y a los propios empresarios. Las empresas sociales pueden proporcionar capacitación y desarrollo de habilidades a los refugiados y vincularles con oportunidades de empleo por cuenta ajena y cuenta propia.

Por esa razón, lo agentes sociales, políticos y económicos pueden apoyar iniciativas de empresas sociales que tengan como objetivo satisfacer las necesidades humanitarias y de desarrollo de las comunidades de refugiados. Los programas y

⁸¹¹ Entrevista personal realizada en la delegación de Ankara del DGMM el 21 de octubre de 2018.

plataformas que faciliten la colaboración entre los refugiados y las empresas, son particularmente importantes para el desarrollo de las soluciones efectivas y desafíos pendientes, así como para fomentar la integración laboral y la cohesión social. Aquellas que sean satisfactorias podrían adaptarse a nuevos contextos de mayor impacto.

La revolución siria fue una revolución por la libertad y la autodeterminación. Su liberación es una causa internacional y una causa para el futuro. La crisis de refugiados sirios, es por tanto, una cuestión de responsabilidad internacional, en la cual, todos sus actores, deben actuar.

“La crisis mundial y los peligros de la guerra civil mundial implica nuevos principios e instituciones (...). El principio de la responsabilidad mundial e instituciones internacionales nuevas son lo único que puede salvar la democracia, que retrocederá en todas partes si su progreso se detiene en algún lugar, como está sucediendo hoy. Lo opuesto al progreso internacional hacia la democracia es volver a las aristocracias mundiales, que generalizan el modelo de las comunidades compartimentadas a lo largo y ancho de los Estados, que elevan sus muros frente a los bárbaros amenazantes, como parece que hacen las potencias occidentales y ricas frente a los refugiados sirios y de otros países”. (Al-Haj Saleh, 2018:69).

BIBLIOGRAFÍA.

AALANDSLID, V., LUND, K.-A., & BERGLUND, F. (2014). *The Population Census as a Tool to Capture Statistical Information on Forcibly Displaced Persons*. UNHCR Statistical Yearbook , 14th Edition.

ABUZER, I., SIVEREKLI, E. y DEMIR, M. (2018). *Outlook of Employers and Workers in Sanliurfa to the Employment of Syrians*. International Labour Organization.

AÇIKGÖZ, M., & ARİNER, H. (2014). *Turkey's new law on foreigners and international protection: An Introduction*. Turkish Migration Studies Group (TurkMiS), University of Oxford .

AFAD. (2013). Disaster and Emergency Management Presidency. *Syrian Refugees in Turkey 2013*. Field Survey Results. Ankara: AFAD.

AFAD. (2013). *Syrian Refugees in Turkey: Field Survey Results*. Turkish Disaster and Emergency Management Presidency.

AIYAR, S., BARKBU, B., BATINI, N., BERGER, H., DERTAGIACHE, E., DIZIOLI, A., EBEKE, C., LIN, H., KALTANI, L., SOSA, S., SPILIMBERGO, A. AND TOPALOVA, P. (2016). *The Refugee Surge in Europe: Economics Challenges*. International Monetary Fund Discussion.

AIYAR, SHEKHAR; BARKBU, BERGLJOT; BATINI, NICOLETTA; BERGER, HELGA; DETRAGIACHE, ENRICA; DIZIOLI, AL- LAN et al. (2016). *The Refugee Surge in Europe. Europe*. Imfstaff Discussion Note (SDN/16/02).

AKÇAPAR, K.S., & ŞİMŞEK, D. (2018). , *The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion Through Citizenship*. Social Inclusion, Vol. 6.

AKGÜNDÜZ, Y.E., VAN DEN BERG M., & HASSINK, W. (2015). *The Impact of Refugee Crises on Host Labor Markets: The Case of the Syrian Refugee Crisis in Turkey*. IZA Discussion Papers, No: 8841.

AKRAM, S. (2014). *Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing*. Boston University School of Law.

ALBERDI, I. (2009). *Buenas prácticas en Derechos Humanos de las Mujeres. África y América Latina*. Prólogo. Colección Cuadernos Solidarios. Oficina de Acción Solidaria y Cooperación. Universidad Autónoma de Madrid.

AL-HAJ SALEH, Y. (2012). *La revolución y las armas: líneas generales de la historia*. Ed. Al-Jumhuriya.

ALDROUBI, M. (2018). *Muro fronterizo entre Siria y Turquía*. The National AlHaram Exchange.

ALIX-GARCIA, J., & SAAH, D. (2010). *The effect of refugee inflows on host communities: Evidence from tanzania*. The World Bank Economic Review.

ALTONJI, J. G. and D. CARD. (1991). *The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-Skilled Natives*. Immigration, Trade, and the Labor Market, ed. by J. Abowd and R. B. Freeman, University of Chicago Press.

ALTUNISIK, M. (2009). *Worldviews and Turkish foreign policy in the Middle East*. New perspectives on Turkey, Special. Issue on Turkish Foreign policy, nº40.

ÁLVAREZ OSSORIO, I. (2016). *Siria, revolución, sectarismo y yihad*. Revista española de ciencia política. Madrid.

ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2011). *Siria-Turquía, una alianza en construcción*. Política Exterior. Vol. 25.

ANDERSSON, J., PERNILLA; LANNINGER, A., SUND-STRÖM, M. (2016). *Reforming the integration of refugees: The Swedish Experience*. Institute for the Study of Labor. Bonn. IZA Discussion Paper, No. 10307.

ANGRIST, J. D. & KUGLER. (2003). *Protective or Counter-Productive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives*. Economic Journal, 113.

ARANGO, T. (2017). *La masacre de clubes nocturnos en Estambul expone las líneas de falla cada vez más graves de Turquía*. The New York Times.

ARAS, B. (2009). *Turkey and the Russian Federation: An Emerging Multidimensional Partnership*. Ankara, SETA Policy Brief.

ÅSLUND, O., FORSLUND, A; LILJEBERG, L. (2017). *Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence*. IFAU Working Paper.

AYDEMIR, A. & M. G. KIRDAR. (2013). *Quasi-Experimental Impact Estimates of Immigrant Labor Supply Shocks: The Role of Treatment and Comparison Group Matching and Relative Skill Composition*. IZA Discussion Paper #7161.

AYTAC, A. AND SAHBAZ, U. (2016). *Startup Visa Programs in the G20 Countries, Think-20 Turkey policy brief*. <http://www.tepav.org.tr/en/yayin/s/941>

BACH, S., BRÜCKER, H., HAAN, P., ROMITI, A., VAN DEUVERDEN, K., WEBER, E. (2017). *Refugee integration: a worthwhile investment*. DIW Berlin.

BAEZ, J. E. (2011). *Civil wars beyond their borders: The human capital and health consequences of hosting refugees*. Journal of Development Economics.

BALI AYKAN, M. (1999). *The Turkish-Syrian Crisis: A Turkish View*. Yedipeti University in Istanbul. Middle East Policy Council. Volumen 5, número 4 (abstract).

BALKAN, B., & TUMEN, S. (2016). *Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey*. TCMB Working Paper No: 16/01.

BALL, L. M., & SHERIDAN, N. (2004). *Does inflation targeting matter?*. University of Chicago Press.

BARNOW, B.S., TRUTKO, J., SCHEDE PIATAK, J. (2013). *Conceptual Basis for Identifying and Measuring Occupational Labor Shortages*. Occupational Labor Shortages. Concepts, Causes, Consequences, and Cures.

BATALLA, L. y TOLAY, J. (2018). *Toward Long-Term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's Policy Response and Challenges*. Washington: Atlantic Council.

BEECHWOOD INTERNATIONAL. (2015). *Rapid Assessment: Cross-Border Cash Flows into Syria (unpublished)*. London: Beechwood International.

BENČEK, D., & STRASHEIM, J. (2016). *Refugees welcome? A dataset on anti-refugee violence in Germany*. Research & Politics.

BENLI ALTUNISIK, M. (2011). *La política exterior de Turquía en el siglo XXI*. Anuario Internacional CIDOB.

BILECEN, B., YURTSEVEN, D. (2018). *Temporarily protected Syrians' access to the healthcare system*. Migration Letters 133.

BORJAS, G. J. (1987). *Self-Selection and the Earnings of Immigrant*. American Economic Review, 77.

BORJAS, G. J. (2006). *Native internal migration and the labor market impact of immigration*. Journal of Human Resources.

BÜRGİN, ALEXANDER. (2012). *European Commission's Agency Meets Ankara's Agenda: Why Turkey is Ready for a Readmission Agreement*. Journal of European Public Policy 19.

CAGAPTAY, S. (2014). *The Impact of Syria's Refugees on Southern Turkey*. Policy Focus 130, Washington Institute for Near East Policy, Washington, DC.

CAN O. ÜNVER. (2003). *Social Assistance to Labour Migrants as a New Form of Public Service: The Case of Labour Attachés in Germany*. Migration and Labour in Europe. Views from Turkey and Sweden, Istanbul, Marmara University Research Center for International Relations (MURCIR).

CASTELLS, M. (1997). *La sociedad red*. Madrid, Alianza. CASTELLS, M. (1998). *Fin de milenio*. Madrid, Alianza.

CERITOĞLU, E., YÜNCÜLER, G., BURCU, H., TORUN, H., & TÜMEN, S. (2015). *The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a Quasi-Experimental Design*. IZA Discussion Papers, No: 9348. September, 2015.

CHISWICK, C. U. (1989). *The impact of immigration on the human capital of natives*. Journal of Labor Economics. .

COHEN-GOLDNER, S. & PASERMA, D.M. (2011). *The Dynamic Impact of Immigration on Natives' Labor Market Outcomes: Evidence from Israel*. European Economic Review.

CORABATIR, M. (2016). *The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs*. Washington, DC. Migration Policy Institute.

DA COSTA, R. (2006). Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards.

DARDAGAN KIBAR, E. (2013). *An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection*. Perceptions.

DE PEDRO, N., MARTÍNEZ, I., SOKMEN, K. (2018). *Rusia, Irán y Turquía, ¿una estrategia común en Siria?*. CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs.

DEL CARPIO, X., DEMIR SEKER, S., YENER, A. (2016). *La integración de los refugiados sirios en el mercado laboral*. Banco Mundial.

DINARDO, J., & CARD, D. (2000). *Do Immigrant Inflows Lead to Native Outflows?* American Economic Review.

DİNÇER, O. B., V. FEDERICI, E. FERRIS, S. KARACA, K. KIRIŞCI, & ÇARMİKLİ. (2013). *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*. International Strategic Research Organization (USAK).

DİNÇER, O. B., FEDERICI, V., FERRIS, E., KARACA, S., KIRIŞCI, K., & ÇARMİKLİ E. Ö. (2013). *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*. November, 2013.

DOĞUŞ Ş. (2018). *Transnational Activities of Syrian Refugees in Turkey: Hindering or Supporting Integration*. International Migration.

DONATIELLO, G., D'ORAZIO, M., FRATTAROLA, D., RIZZI, A., SCANU, M., & SPAZIANI, M. (2014). Statistical matching of income and consumption expenditures. International Journal of Economic Sciences.

DUSTMANN, C., A. GLITZ, AND T. FRATTINI. (2008). *The labour market impact of immigration*. Oxford Review of Economic Policy.

EDIN, P., & FREDRIKSSON, P., ÅSLUND, O. (2004). *Settlement policies and the economic success of immigrants*. Journal of Population Economics.

EGE AKSU ET AL. (2018). *The impact of mass migration of Syrians on the Turkish labor market*. Koç University Working Paper 1815.

ELA, M. (2013). *An Assessment on the Relationship Between Informal Economy and Educational Level in Turkey*. International Journal of Economics and Financial Issues. Volume 3.

ELITOK, S.P. (2015). *A Step Backward for Turkey? The Readmission Agreement and the Hope of Visa-Free Europe*. IPC-Mercator Policy Briefs.

ERDOĞAN, M. (2017). *Un marco para lograr la cohesión social con los sirios en Turquía (p.19)*. Ankara, Turquía. Hacettepe University.

ERDOĞAN, M. & ÜNVER, C. (2015). *Perspectives, Expectations and Suggestions of the Turkish Business Sector on Syrians in Turkey*. TİSK Publication No: 354.

ERDOĞAN, *Syrians Barometer 2017. A Framework for Achieving Social Cohesion with Syrians in Turkey. Executive Summary*, Hacettepe University Migration and Politics Research Center.

ERDOĞDU, S., & ŞENSES, N. (2015). *Irregular Migrant Labour, Trade Unions, and Civil Society Organizations in Turkey*. Migration, Precarity, and Global Governance. Challenges and Opportunities for Labour, Oxford, Oxford University Press.

ERRIGHI, L., & GRIESSE, J. (2016). *The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon*. European Commission Discussion Paper.

EUROPEAN COMMISSION. (2013). *Roadmap Towards a Visa-free Regime with Turkey*.

EUROPEAN COMMISSION. (2016). *Challenges in the labour market integration of asylum seekers and refugees*. Publications Office of the European Union.

EUROPEAN COMMISSION. (2016). *Employment and Social Development in Europe. Annual Review*. Publications Office of the European Union. Luxembourg.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. (2015). *Integration of beneficiaries of international humanitarian protection into the labour market. Policies and good practices. Synthesis Report for EMN Focussed Study 2015*. Edited by European Commission.

EUROPEAN PARLIAMENT. (2015): Labour market shortages in the European Union. Study. Directorate General for International Policies. Policy Department . Economic and Scientific Policy (IP/A/ EMP/ST/2013-06).

EUROPEAN UNION. (2008). Council Decision of 18 February 2008 on the Principles, Priorities, and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and Repealing Decision 2006/35/EC. *Official Journal* 2008 51/4, February 26, 2008.

EUROSTAT. (2014). *Technical Guidelines for the Data Collection Under Art. 6 of Regulation* .

FAO (2018). *Turkey: Syrian Refugee Resilience Plan 2018-2019*.

FERRAJOLI, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta, Madrid.

FERRIS, E., KIRIŞÇI, K., & SHAIKH, S. (2013). *Syrian Crisis: Massive Displacement, Dire Needs and A Shortage of Solutions*. Washington, DC: Brookings Institution.

FRIEDBERG, R. M. AND J. HUNT (1995): "The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment, and Growth," *Journal of Economic Perspectives*.

GARCÍA AÑÓN, J. (2002). *Inmigración y derechos de ciudadanía: la integración de los inmigrantes en las políticas públicas locales y autonómicas. Perspectivas de la inmigración en España: una aproximación desde el territorio*. Barcelona. Icaria.

GARCÍA CÍVICO, J. (2010). *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva*. Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, nº12, ISSN 1698-7950.

GAVIRA, L. (1996). *Las teorías sobre el mercado de trabajo y el problema de la inmigración en Europa: una aproximación*. Revista de estudios andaluces nº22, pp. 83-98

GLITZ, A. (2012). *The Labor Market Impact of Immigration: A Quasi-Experiment Exploiting Immigrant Location Rules in Germany*. Journal of Labor Economics, 30.

GOLDIN, C. (1994). *The Political Economy of Immigration Restriction in the United States, 1890–1921*. The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy, ed. by C. Goldin and G. Libecap, University of Chicago Press.

GÜLFER IHLAMUR-ÖNER, S. (2013). *Turkey's Refugee Regime Stretched to the Limit? The Case of Iraqi and Syrian Refugee Flows*. Perceptions.

HALPIN, J. (2018). *¿Turquía está experimentando un nuevo nacionalismo? Un examen de las actitudes públicas sobre la autopercepción turca*. Washington: Center for American Progress.

HATTON, TIMOTHY J. (2017). *Public Opinion on Immigration in Europe: Preference versus Salience*. IZA Discussion Paper.

HENR & SHUE. (1996). *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*.

HOSKINS, BRYONY L.; MASCHERINI, M. (2008). *Measuring Active Citizenship through the Development of a Composite Indicator*. Social Indicators Research.

HOU, F., & CHEN, J. (2002). Unmet needs for health care. *Health Reports*, 13(2), 23.

HUANG, C., NAZANIN, A., KATELYN, G. (2018). *La elaboración de pactos sobre refugiados: lecciones de Jordania* (p.52). Revista de Migraciones Forzadas.

HUNT, J. (1992). *The Impact of the 1962 Repatriates from Algeria on the French Labor Market*. Industrial and Labor Relations Review, 43.

İÇDUYGU & AKSEL, D. (2015). *Migration Realities and State Responses: Rethinking International Migration Policies in Turkey*. Palgrave Macmillan.

İÇDUYGU, A. (2007). *EU-ization Matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey*. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Palgrave MacMillan Publishers. London.

İÇDUYGU, A. (2009). *International Migration and Human Development in Turkey*.

UNDP Human Development Research Paper, 2009/52.

İÇDUYGU, A. (2014). *Turkey's Migration Transition and Its Implications for the Euro- Turkish Transnational Space*. Global Turkey in Europe II. Energy, Migration, Civil Society and Citizenship Issues in Turkey-EU Relations, Rome, Nuova Cultura.

İÇDUYGU, A. (2015). *Syrian refugees in Turkey: The long road ahead*. Washington, DC. Migration Policy Institute.

İÇDUYGU, A. (2016). *Turkey: Labour Market Integration and Social Inclusion of Refugees*. European Parliament. Policy Department.

İÇDUYGU, A., & AKSEL, D.B. (2013). *A Critical Historical Retrospective*. Turkish Migration Policies vol. XVIII no. 3 : 167–90.

İÇDUYGU, A., & KEYMAN, F. (2000). *Globalization, Security and Migration: The Turkish Case*. Global Governance.

İÇDUYGU, A., & KIRIŞCI, K. (2009). *Introduction: Turkey's International Migration Transition*. In *Land of Diverse Migrations*. İstanbul Bilgi University Press.

İÇDUYGU, A., & MILLET, E. (2016). *Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of Pseudo-Integration*. Global Turkey in Europe Working Papers, No. 13.

İÇDUYGU, A., & YÜKSEKER, D. (2012). *Rethinking Transit Migration in Turkey: Reality and Re-Presentation in the Creation of a Migratory Phenomenon*. Population, Space and Place.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2013). *Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey*. Europe Report No. 225. Brussels: International Crisis Group.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. (2016). *Workshop on problems faced by Syrian workers, employers and entrepreneurs in labour market and suggestions for solution. Overall Evaluation*, Ankara, Turkey.

IOM. (2018). *Migrant Presence Monitoring Turkey*. Overview of the Situation with Migrants.

JACOBSEN, K. (2017). *The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries*. New Issues in Refugee Research.

JAHN, E., & ROSHOLM, M. (2014). *Looking beyond the bridge. The effect of temporary agency employment on labor market outcomes*. European Economic Review.

KADKOY, O. (2017). *Syrians and Labor Market Integration: Dynamics in Turkey and Germany*. The German Marshall Fund of the United States.

KARASAPAN, Ö. (2016). *The Impact of Syrian businesses in Turkey*. Brookings Institute.

KARASAPAN, O. (2017). *Syrian businesses in Turkey: The pathway to refugee integration?*. Brookings Institution.

KAYA, A. (2016). *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul*. Istanbul: Support to Life .

KAYMAZ, T. AND KADKOY, O. (2016). *Syrians in Turkey: The Economics of Integration*. Al Sharq Forum Expert Brief.

KEYMAN, F., ONIS, Z. (2007). *Turkish Politics in a Changing World*. Istanbul: Bilgi University Press.

KILBERG, REBECCA. (2014). *Turkey's Evolving Migration Identity*. Migration Information Source.

KIRIŞCI, K. (2001). *UNHCR and Turkey: Cooperating Towards an Improved Implementation of the 1951 Convention*. International Journal of Refugee Law 13.

KIRISCI, K. (2009). *The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of Trading State*. New Perspectives on Turkey, Special Issue on Turkish Foreign Policy, n°40.

KIRIŞCI, K., & KARACA, S. (2015). *Hoşgörü ve Çelişkiler. 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları*. Istanbul, Bilgi University Press.

KIZIL, C. (2015). *Türkiye’de Bölgeler Arasındaki Gelişmişlik Farklılıklarının Azaltılmasına Yönelik Kalkınma Politikalarının Sonuçlarının Analizi*. The 4th Anadolu International Conference in Economics.

KIZIL, C. (2016). *A Question from a Regional Development Perspective: Are Syrian Refugees still our “Guests” or are They Staying?* 7th International Conference of Political Economy (ICOPEC), Istanbul.

KLANN, L. (2014). *The Syrian Refugee Crisis and the Contiguous States*. Boston Univ. Inst. for Iraqi Studies.

KNAPP, B., BÄHR, H., DIETZ, M., DONY, E., MÜLLER, M., STRIEN, K. (2017). *Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen (Counselling and placement of refugees)*. IAB-Forschungsbericht, 05/2017, Nürnberg

KOGAN, I. (2016). *Integration Policies and Immigrants’ Labour Market Outcomes in Europe*. Sociological Science.

KONLE-SEIDL, R., & BOLITS, G. (2016). *Labour market integration of refugees: Strategies and good practices*. Study for the EMPL Committee. Brussels. (IP/A/EMPL/2016-08).

KORKMAZ, E.E. (2017). *How do Syrian refugee workers challenge supply chain management in the Turkish garment industry?*. Inter- national Migration Institut. University of Oxford.

LE BORGNE, E AND JACOBS, T (2016). *Lebanon: Promoting Poverty Reduction and Shared Prosperity*. The World Bank.

LEMAITRE, G. (2007). *The Integration of Immigrants into the Labour Market*. Paris, OECD.

MAKOSVKI, A. (2019). *Turkey's Refugee dilemma*. Foreign Policy and Security. Center for American Progress.
management-and-good-governance-spring-2013

MANSOUR, H. (2010). *The Effects of Labor Supply Shocks on Labor Market Outcomes: Evidence from the Israeli-Palestinian Conflict*. Labour Economics, 17.

MARTÍN, I., ARCARONS, A., AUMÜLLER, J., BEVE- LANDER, P., EMILSSON, H., KALANTARYAN, S., ET AL. (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*. Volume II – Literature Review and Country Case Studies. Edited by Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

MAYSTADT, J.-F. & VERWIMP, P. (2014). *Winners and Losers among a Refugee Hosting Population*. Economic Development and Cultural Change.

MCKENZIE, D., AND H. RAPOPORT. (2010). *Self-selection patterns in Mexico-US migration: the role of migration networks*. The Review of Economics and Statistics.

MEHMET, O. (2014). *La política exterior en Turquía en el S.XXI: la diplomacia cultural y el poder blando*. Sam Papers.

METROPOL, L. (2018). *Turkey's Pulse*. Istanbul.

MONTAGUE, Z., KENNETH, R.R., WILLIAMS, T.R. (2016). *Ataques terroristas recientes en Turquía*. The New York Times.

NATHALIE TOCCI. (2016). *Turkey and the European Union: Scenarios for 2023 EU*. FEUTURE Background Papers.

OZDEN,S. (2013). *SyrianrefugeesinTurkey*. Mpcresearchreport2013/05.

O'TOOLE, M. (2018). *Syrian War Refugees Have 'No Place Anymore' as Turkey Pushes Them to Return Home*.

ODI. (2017). *The lives and livelihoods of Syrian refugees: A study of refugee perspectives and their institutional environment in Turkey and Jordan*.

OECD & European Union. (2016). *Matching Economic Migration with Labour Market Needs*.

OECD & UN High Commissioner for Refugees. (2016). *Hiring refugees. What are the opportunities and challenges for employers?*. Migration Policy Debates, 10.

OECD. (2002). *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. OECD.

OECD. (2007). *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2010). *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. OECD publishing.

OECD. (2016). *Making Integration Work*. Humanitarian Migrants. OECD Publishing.

OECD. (2016). *Working Together. Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*. OECD Publishing.

OECD. (2017). *Finding their Way. Labour market integration of refugees in Germany*. OECD Publishing, Paris.

OECD. (2017). *Who bears the cost of integrating refugees?*. Migration Policy Debates.

OKYAY, A., & JONATHAN ZARAGOZA-CRISTIANI. (2016). *The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey*. *The International Spectator*, Vol. 51, No. 4.

ORTADOĞU STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ (ORSAM). 2014. *Suriye'ye Komşu Ülkelerde Suriyeli Mültecilerin Durumu: Bulgular, Sonuçlar ve Öneriler*.

ORSAM Report No.189. Ankara: ORSAM.

OTTAVIANO, G. I. P. & G. PERI. (2011). *Rethinking the Effect of Immigration on Wages*. *Journal of the European Economic Association*, 10.

ÖZCAN, N. (2016). *Promoting Decent Work for Syrians: The ILO Experience*. *Turkish Policy Quarterly*. Vol. 15 No. 3.

ÖZDEN, S. (2013). *Syrian Refugees in Turkey*. Florence: Migration Policy Center.

ÖZMENEK ÇARMİKLİ, E. (2013). *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*. Washington, DC and Ankara: Brook- ings Institution and International Strategic Research Organization.

PAÇACI ELİTOK, S. (2013). *Turkey's Prospective EU Membership from a Migration Perspective: Two Steps Forward, One Step Back?*. *Perceptions* 18.

PETTERSON, S. (2017). *PES Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers*. Stockholm.

PISCHKE, J.-S. AND J. VELLING. (1997). *Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labor Markets*. Review of Economics and Statistics.

PISSARIDES, C. A. (2009). *The Unemployment Volatility Puzzle: Is Wage Stickiness the Answer?*. Econometrica.

PUTRA, G.G., SANTOSO, Y.N. (2012). *The refugees on Syria: Between Politics and Violation of Human rights, Juris Gentium*. Enciclopedia Británica.

RATHA, V. D. (2012). *Outlook for migration and remittances 2012-2014*. Retrieved from UN Department of Economic and Social Affairs.

RAYA DÍEZ, E. (2006). *Indicadores de Exclusión Social: Una Aproximación al Estudio Aplicado de la Exclusión*. Bilbao, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

REA, A., & WETS, J. (2014). *The Long and Winding Road to Employment An Analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium*. Brussels: Academia Press.

REGIONAL REFUGEE RESILIENCE PLAN (3RP), 2019. Country Chapter- Turkey 2019-2020.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, C y ÁVALOS MÉNDEZ, A. (2017). *El referéndum constitucional en Turquía y la deriva autoritaria de Erdogan*. Documento de trabajo Opex nº 84/ 2017. Observatorio de Política Exterior Española.

ROOS, M. W. (2006). *Regional price levels in Germany*. Applied Economics.

ROSSI, E., & IAFRATE, P. (2016). *The EU Agreement with Turkey: Does it Jeopardize Refugees' Rights?*. CMS Essays.

ROTHER, B., PIERRE, G., LOMBARDO, D., HERRALA, R., TOFFANO, P., ROOS, E., AUCLAIR, G. AND MANASSEH, K. (2016). *The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa*. International Monetary Fund, 2016.

RUIZ, I. AND VARGAS-SILVA, C. (2013). *The Economics of Forced Migration*. Journal of Development Studies.

ŞAFAK, Y. (2018). *260 bin Suriyeli geri döndü*. Istanbul.

SAK, G., KAYMAZ, T., KADKOY.O y KENANOGLU, M. (2018). *Force migrants: labour market integration and entrepreneurship*. Economics the Open Access, Open Assessment E-Journal. Vol. 12.

SAPAG, P. (2017). *Siria en perspectiva. De una crisis internacionalmente mediatizada al histórico dilema interno*. Ediciones complutense.

SARVIMÄKI, M., & HÄMÄLÄINEN, K. (2016). *Integrating Immigrants. The Impact of Restructuring Active Labor Market Programmes*. In *Journal of Labor Economics* 34 (2).

STAVE, S. AND HILLESUND, S. (2015). *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market*. International Labour Organization Regional Office for the Arab States and Fafo.

STRASSER, S., TIBET, E.E. (2019). *The border event in the everyday: hope and constraints in the lives of young unaccompanied asylum seekers in Turkey*. Journal of Ethnic and Migration Studies.

SUPPORT TO LIFE. (2016). *Child Labour in Turkey: Situation of Syrian Refugees and the Search for Solutions*. İstanbul. Conference Report.

SYRIAN CENTER FOR POLICY RESEARCH (SCPR). (2016). *Syria: Confronting Fragmentation! Impact of Syrian Crisis*. Quarterly Report, 2015.

TAKAHASHIHI, M., MOROZ, M., PETERS, J., PRONYK, J., y BARLTROP, R. (2018). *Sirios en Desplazamiento* (p.45). *Revista número 57 de Migraciones Forzadas*.

TELFORD, J., & DOBAK, J. (2016). *Understanding Australian Migrant Outcomes : Making better use of administrative data*. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) and Eurostat work session on Migration Statistics.

THOMBURN, J. (1995). *Transcending Boundaries: Temporal Protection and Burden-sharing in Europe*, (p.459-461). *Int'l L J. Refugee L*.

TOGA, A., & DINOVI, I. (2015). *Sharing big biometric data*. *Journal of Big Data*, 2(7). UN Global Pulse.

TOKATLIOGLU, L. (1999). *Introducción a la historia del imperio otomano*. Madrid.

TORRES PÉREZ, F. (2018). *La integración de los inmigrantes y algunos de sus obstáculos y fronteras*. Turkish Regional Statistics, Ankara.

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. (2016). *Global Trends. Forced Displacement*.

UN OCHA. (2013). *Humanitarianism in a Network Age*. New York: United Nations.

UNCHR. (2014). *UNCHR Turkey Syrian Refugee Daily Sitreps Dec-2012 and Dec-2013*. United Nations High Commissioner for Refugees.

UNHCR. (2001). *Counting Forcibly Displaced Populations: Census and Registration Issues*.

UNHCR. (2015). *Report of the International Conference on Refugee Statistics 7-9 October 2015, Antalya, Turkey*. Antalya: UNHCR.

UNHCR. (2017). *Global Trends Forced Displacement in 2016*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.

UNICEF. (2014). *Under Siege: The Devastating Impact on Children of Three Years of Conflict in Syria*", UNICEF Report .

UNICEF. (2018). *Syria Crisis Humanitarian Situation Report*. UNICEF Report.

UNITED NATIONS. (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1*. New York: United Nations.

UNITED NATIONS. (2008). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses Revision 2*. Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. New York: United Nations.

UNITED NATIONS. (2014). *Resolution adopted by the General Assembly on 29 January 2014, 68/261 Fundamental Principles of Official Statistics*. General Assembly. New York: United Nations.

UNITED NATIONS. (2015). *Fundamental Principles of Official Statistics Implementation Guidelines*.

UNITED NATIONS. (2015). *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*.

UNITED NATIONS. (2016). *Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016*. General Assembly. New York: United Nations.

UNRWA Evaluation Division. (2014). *Evaluation of the emergency cash assistance component of the Syria emergency*

UYAN SEMERCI, P., ERDOĞAN, E. & KAVAK, S. (2017). *Seasonal Agricultural Work In Turkey Survey Report*. Support to Life Survey Report.

VAN DER ERF, R., HEERING, L., & SPAAN, E. (2006). *A Cohort Approach to Measuring the Asylum Procedure*. Presses Universitaires de Louvain.

VIGNAL, L. (2018). Perspectivas sobre el retorno de los refugiados sirios. Revista sobre Migraciones Forzadas número 59.

VILASANJUAN, R. (2019). *Las fronteras de Ulises: la crisis de los refugiados en Europa*. L'Abadía de Monserrat.

WAUTERS, B. AND LAMBRECHT, J. (2006). *Refugee entrepreneurship in Belgium: Potential and Practice*. The International Entrepreneurship and Management Journal.

WEISS, Y., R. M. SAUER, AND M. GOTLIBOVSKI. (2003). *Immigration, Search, and Loss of Skill*. Journal of Labor Economics, 21.

WORLD BANK. (2016). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*, Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25016>

XENOIANI, T. (2016). *How are refugees faring on the labour market in Europe? A first evaluation based on the 2014 EU Labour Force Survey ad hoc modul*. European Commission, OECD.

YESILTAS, M. y BALCI, A. (2013). *A Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map*", SAM Papers, No. 7.

ZAGHENI, E., GARIMELLA, V., & WEBER, I. (2014). Inferring international and internal migration patterns from twitter data. *Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web* (pp. 439-444). ACM.

ZAKHARIA, A., MENASHY, F. (2018). *Sirios en Desplazamiento*, (p.40). Revista sobre Migraciones Forzadas.

ZETTER, R., RUAUDE, H. (2016). *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets – An Assessment, Part 1*. World Bank Global Program on Forced Displacement (GPDFD) and the Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Thematic Working Group on Forced Migration.

ANEXOS.

ANEXO I: Modelo de gui3n de las entrevistas realizadas.

1.- UNIÓN EUROPEA. Sede en Ankara.

Entrevista realizada en la sede de la Unió3n Europea en Ankara al Ministro de la Delegaci3n en Turquía, D. Gabriel Munuera Vinals.

Preguntas:

a) En la conferencia de Bruselas de marzo 2019, la Unió3n Europea reconoci3 la generosidad sin precedentes de Turquía en relaci3n a la acogida de los refugiados sirios en Turquía. La UE ha destinado 6 billones de euros. ¿Cuál es la previsi3n? ¿Seguirá la UE otorgando esta cantidad para que Turquía no abra sus fronteras? ¿Se espera que la Unió3n Europea lo asuma de forma propia? ¿Es Turquía responsable de la crisis siria?

b) Gran parte del dinero invertido por la Unió3n Europea se ha destinado a la ayuda humanitaria, educaci3n, salud, inversi3n en infraestructuras, etc. ¿D3nde revertirán las nuevas partidas?; ¿Se entiende necesaria la creaci3n de empleo para paliar la crisis y promover la integraci3n y cohesi3n entre ambas comunidades?; ¿Cuál será la asignaci3n que realizará la Unió3n Europea?.

c) En relaci3n al Régimen de Protecci3n Temporal, ¿tiene previsto la UE ayudar a la implementaci3n de políti3as de integraci3n duraderas para los ciudadanos sirios? ¿Se apoya más la idea de los retornos o la idea de contribuir a los paí3es de acogida en el largo plazo?.

d) ¿Qué pasará con los refugiados sirios a los qué no se les conceda la ciudadaní3 y tampoco regresarán a su paí3?; ¿Estarán siempre bajo el Régimen de Protecci3n

Temporal?; ¿Serán apátridas permanentes?; ¿Cómo se plantea esta emergencia en el futuro la UE?.

2.- UNICEF. Sede Ankara.

Entrevista realizada en la sede de UNICEF en Ankara con la responsable de las políticas sociales, Dilek Karagöz.

Preguntas:

a) Turquía es parte de la Convención de los Derechos del Niño desde 1995. El derecho a la educación también está reconocido en el artículo 42 de la Constitución turca, *“nadie será privado del derecho de aprendizaje y educación”*. En términos generales y en el desarrollo de vuestras políticas, ¿consideráis niños al segmento comprendido entre los 5-17 años? Sí la respuesta es afirmativa, lo enlazo con la siguiente pregunta.

b) En Turquía los niños pueden comenzar a trabajar a partir de los 15 años, siempre que hayan completado la educación primaria y en todo caso, a partir de los 16 años. Si bien se les protege en cuanto al número de horas y vacaciones anuales, no les queda garantizado ningún derecho adicional. ¿Por qué la edad laboral se fija en mínimos y en condiciones precarias para uno de los colectivos más vulnerables? ¿Cómo integramos con éxito a niños de 15-18 años en el mercado laboral?

c) ¿Por qué el 40% de los niños bajo el Régimen de Protección Temporal (en total hay casi 3.7 millones y casi la mitad, son niños) no están escolarizados?; ¿por qué en los países con esta emergencia no se reconoce la educación informal? A día de hoy, la mayoría están en el mercado laboral informal (en especial, agricultura, ganadería y en el sector de la construcción). En tú opinión, ¿qué políticas de cambio deberían desarrollarse teniendo en cuenta que un sólo gobierno no tiene capacidad por si mismo para atender la totalidad de la demanda?

d) El número de centro de educación temporal está descendiendo a favor del incremento del número de colegios / instituciones públicas regladas. ¿Qué ocurre con los Centros de Aprendizaje temporales? ¿se convalida el currículum?, ¿cuál es el idioma impartido? ¿quién realiza el reconocimiento de las cualificaciones? ¿Cuál es el impacto para un posterior acceso al mercado laboral?

e) Según UNICEF, el número de niños refugiados sirios matriculados en educación formal a finales de octubre de 2018, era de 55.026.300, con más de 1.6 millones de niños refugiados sirios en Turquía. Si cerca de medio millón no están en edad escolar, ¿cuál es el número de niños refugiados sirios no escolarizados?, ¿realizan trabajos informales?, ¿cuáles?, ¿dónde están?, ¿es su protección parte del programa de Unicef?.

f) Con anterioridad a la crisis siria, el trabajo infantil estaba prácticamente erradicado. Ahora en cambio, el incremento ha sido exponencial, ¿cuáles son las acciones previstas?.

g) En relación a los retornos, ¿cuáles son las previsiones? ¿los que se han realizado, son voluntarios?, ¿cómo se están garantizando los derechos de los niños que retornan?, ¿cómo seguirán su escolarización (si es que estaban escolarizados)?, ¿se les garantiza de forma efectiva un posible retorno a Turquía?, ¿se está trabajando en colaboración con ACNUR para valorar la conveniencia del retorno?

h) En relación a la integración laboral de los refugiados sirios en Turquía, se entiende que los ciudadanos más preparados se integran mejor. ¿Cuáles son las medidas o políticas iniciadas al respecto?, ¿se pretende una formación educacional para integrarles en la sociedad de acogida o para un posible retorno?.

3.- TRC. Sede en Estambul y Ankara.

Entrevista realizada en la sede de TRC (Media Luna Turca) en la sede de Ankara y

Estambul con el Director de Operaciones en Siria y Turquía, Bayram Selvi y el Director de los Programas, Selman Salim.

a) ¿Cuál es la tasa real de desempleo en Turquía?

b) ¿Por qué desde julio del 2018, las decisiones relativas al Régimen de Protección Temporal ya no las toma el Consejo de Ministros sino la Presidencia?

c) En relación a los retornos, según datos se han realizado 315,000. En estos casos, no pueden regresar a Turquía hasta pasados 5 años (excepto las mujeres embarazadas, personas de avanzada edad y los niños). ¿Dónde se establecerán? ¿Cómo se está garantizando su seguridad?, ¿los retornos están siendo voluntarios?

d) Existe un aumento significativo del uso ilegal de inmigración laboral, en especial en sectores como el trabajo doméstico, agricultura y construcción. ¿Qué acciones se están realizando?, ¿por qué Turquía no está concediendo más permisos de trabajo? ¿influye la tasa de desempleo existente en el país? Es el propio empleador el que tiene que solicitar el permiso de trabajo con los costes que ello implica, lo que está dando lugar a las subcontrataciones a través de empresas interinas. ¿Es el gobierno conocedor de estas prácticas?, ¿qué medidas se están tomando para la creación de empleo en el país?, ¿es algo viable o factible?.

e) Existe un Plan Nacional de Integración y se espera que cubra áreas importantes como el empleo, la educación, la atención médica y la eliminación de la discriminación. ¿Cuándo se publicará este Plan?, ¿qué medidas se desarrollarán en relación al empleo?, ¿por qué después de 9 años los refugiados sirios en Turquía siguen bajo un régimen temporal?.

4.- ACNUR. Sede en Ankara.

Entrevista realizada en la sede de ACNUR en Ankara, con el Representante del País, Vincent Ricouart.

Preguntas:

a) En su informe de fecha 11 de febrero de 2019, sobre el presupuesto de 256 millones de dólares requerido para atender a la crisis en el 2018, solo se financiaron 112 millones de dólares. ¿Cómo han distribuido el presupuesto?

b) El Régimen de Protección Temporal fue un mecanismo desarrollado por ACNUR, sin que sin embargo se identifique el modelo que debe implementarse. Solo existe el reconocimiento del posible desarrollo legislativo para aquellos países en los que surgen situaciones de flujos masivos migratorios. ¿Han intervenido en el desarrollo legislativo del Régimen de Protección Temporal?, ¿cómo se concibe la temporalidad?, ¿cree que podría ser un modelo de aplicación en situaciones similares o por el contrario dependerá de la situación individual de cada país de acogida?.

c) El 10 de septiembre de 2018, ACNUR anunció la finalización de sus actividades de registro en Turquía, realizándose ahora de forma directa por las PDMM. Este hecho, ¿cuál fue el motivo por el que cuál se tomo está decisión?, ¿se han paralizado también las actividades en Jordania y Líbano?, ¿está generando obstáculos para las solicitudes de protección internacional?.

d) En relación a los retornos, en la práctica, ACNUR está participando en las evaluaciones que realiza la DGMM. En el 2018 se realizaron 10,395 retornos voluntarios. ¿ACNUR está garantizando las condiciones de seguridad de los retornados?, ¿cuál es la intervención real en las entrevistas de valoración?, ¿seguirán produciéndose?, ¿se prevé que habrá un incremento a lo largo de los años?, ¿intervendrán otros actores en las mismas?.

e) La Agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible estableció en el año 2015 un plan de acción global para lograr un progreso económico, social y ambiental. La Agenda reconoce explícitamente la relación entre la migración, el

crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Además, los objetivos y metas individuales hacen referencia directa a la necesidad de facilitar una “migración ordenada, segura, regulada y responsable”, mejorando los derechos y las condiciones de los trabajadores migrantes. ¿ACNUR entiende la necesidad de implementar políticas migratorias planificadas y bien gestionadas?

5.- Entrevistas realizadas a los refugiados sirios en Turquía (Gaziantep, Estambul, Izmir, Antakya y Adana).

Preguntas:

- a. ¿Cuál fue la principal razón para abandonar Siria?, ¿en qué año llegó a Turquía?
- b. ¿Se ha establecido en Turquía solo o con su familia?, ¿número de la unidad familiar?, ¿edad?, ¿hijos?, ¿ancianos a su cargo?
- c. ¿Está registrado ante las autoridades turcas?, ¿tiene permiso de residencia?, ¿sus hijos acuden al colegio?, ¿hablan turco?, ¿y usted? , ¿participa en algún programa de capacitación lingüística?
- d. ¿Cuál es su medio de subsistencia? , ¿trabaja?, ¿cuál es su ocupación?, ¿tiene permiso de trabajo?, ¿lo ha solicitado su empleador?, ¿en qué año comenzó a trabajar?, ¿ha realizado siempre el mismo trabajo?, ¿cuáles han sido sus otros empleadores?, ¿realiza un solo trabajo o varios?, ¿cuántos miembros de su familia trabajan?, ¿qué trabajo realizaba en Siria?, ¿cuáles son sus estudios?, ¿alguno de sus hijos trabaja?, ¿menores? ¿cuál es su ocupación?
- e. ¿Qué salario recibe?, ¿cuáles son los ingresos totales de la unidad familiar? ¿reciben subvenciones del gobierno?, ¿quiénes?, ¿y de alguna ONG?, ¿cuál es el destino de las ayudas?
- f. ¿Tiene pensado establecerse en Turquía en el largo plazo? ¿quiere regresar a su país?, ¿en qué condiciones?, ¿y a otro país que no sea Turquía?

g. ¿Ha sido víctimas de algún abuso, discriminación, xenofobia, etc, por parte de la población turca? ¿y de la propia siria establecida con mejores recursos?, ¿empleador?, ¿y su familia?, ¿se considera integrado en Turquía?

Expansión

LA COMPAÑÍA DE COSMÉTICA LETIZIA BUZÓN ABRE EN LA FRONTERA TURCO-SIRIA UNA FÁBRICA DE JABÓN DE ALEPO, EL MÁS ANTIGUO DEL MUNDO. EL PROYECTO DA EMPLEO A MEDIO CENTENAR DE REFUGIADOS SIRIOS.

Una empresa española para 'rescatar' el jabón de Siria

Yago González, Madrid

"Siria huele a jabón de Aleppo". Con esta frase resume la empresaria Letizia Buzón lo que significa para los sirios el jabón elaborado en la castigada ciudad tras ocho años de atroz guerra. Se trata de un producto de 2.000 años de antigüedad hecho con productos 100% naturales. Todo un símbolo del mundo árabe y un orgullo para la cultura siria. Buzón, dedicada al negocio de la cosmética, acaba de abrir en Gaziantep, en la frontera entre Turquía y Siria, a 54 kilómetros de Aleppo, una fábrica en la que medio centenar de refugiados sirios elaboran artesanalmente este legendario jabón, disponible en Internet y en los centros de estética Carmen Navarro.

Por su trabajo, Buzón viaja con frecuencia a Turquía. En una de sus visitas se enteró de que en la frontera siria algunos refugiados estaban produciendo el jabón en sus propias casas. Antes del estallido del conflicto en 2011, Aleppo albergaba más de 100 fábricas de ese producto. Actualmente sólo hay dos. A las propias inclemencias de la contienda se sumaba el elevado precio del aceite de oliva virgen y de laurel, con los que está hecho el jabón, más las dificultades para exportarlo. Buzón advirtió la posibilidad no sólo de hacer negocio sino de dar trabajo a quienes se han visto obligados a huir de sus hogares. Hasta la fecha, según la ONU, más de cinco millones de sirios han abandonado el país. Cuatro



Trabajadoras sirias en la planta de Letizia Buzón en Gaziantep, en la frontera turco-siria.

millones están en Turquía y, de éstos, aproximadamente un millón y medio residen en la frontera con Siria.

Clima adecuado

La zona en la que se ubica Gaziantep reúne las condiciones climáticas de extremo frío y extremo calor que se necesitan para elaborar el jabón. La producción es estacional: comienza en diciembre y dura un máximo de tres meses, a los que se suman otros nueve de secado. Los trabajadores sirios se encargan de absolutamente todo el proceso, desde el tratamiento de los aceites al corte de las pastillas, el empaquetado y el diseño del logo. Los diferentes productos tienen precios desde los 15 a los 65 euros, y por cada pastilla de jabón vendida, Letizia

Sólo dos fábricas de jabón funcionan en Aleppo; antes de la guerra había más de un centenar

Los expertos destacan los beneficios del jabón para tratar el acné y la psoriasis

Buzón destinará un euro a Médicos del Mundo Turquía.

Aunque de momento la empresa española da empleo a 50 personas, los planes de Buzón contemplan generar alrededor de 400 puestos con la apertura de siete nuevas plantas en los próximos me-

ses. La compañía garantiza que cada empleado tenga un contrato legal, un salario mensual de unas 3.000 liras turcas (unos 600 euros) y unas condiciones apropiadas de seguridad.

Además de una historia milenaria, el jabón de Aleppo ofrece múltiples beneficios para la piel. Vicente Alonso, jefe de Dermatología del Hospital 9 de Octubre de Valencia, asegura que "es uno de los jabones más recomendados para tratar afecciones como el acné, la psoriasis, la dermatitis atópica o los eczemas". El especialista sostiene que, gracias al aceite de oliva, el producto "contiene multitud de antioxidantes", como la vitamina E, mientras que el aceite de laurel es "antibacteriano, antiviral y antiséptico".

Páginas web de referencia de las publicaciones:

<http://www.rtve.es/alacarta/audios/salimos-por-el-mundo/salimos-mundo-compania-letizia-buzon-crea-primera-empresa-espanola-frontera-turco-siria-29-05-18/4618133/>

<https://www.abogacia.es/2018/10/01/letizia-buzon-las-personas-con-las-que-trabajo-vienen-de-la-guerra-de-siria/>

https://elpais.com/elpais/2018/05/25/planeta_futuro/1527245168_820256.htm

<http://diariofinanciero.com/la-empresa-de-cosmetica-letizia-buzon-es-la-primera-firma-espanola-en-la-frontera-turco-siria/>

<https://www.compromisoempresarial.com/rsc/2018/06/tradicion-y-empleo-oportunidad-para-los-refugiados-sirios-en-un-proyecto-espanol/>

<http://www.aragonradio.es/podcast/tag/letizia-buzon>

<http://www.rtve.es/alacarta/audios/emision-en-arabe/emision-arabe-letizia-buzon-08-09-18/4730589/>

<https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-empresaria-espanola-50-refugiados-sirios-recuperan-jabon-alepo-casi-desaparecido-guerra-20180525144623.html>

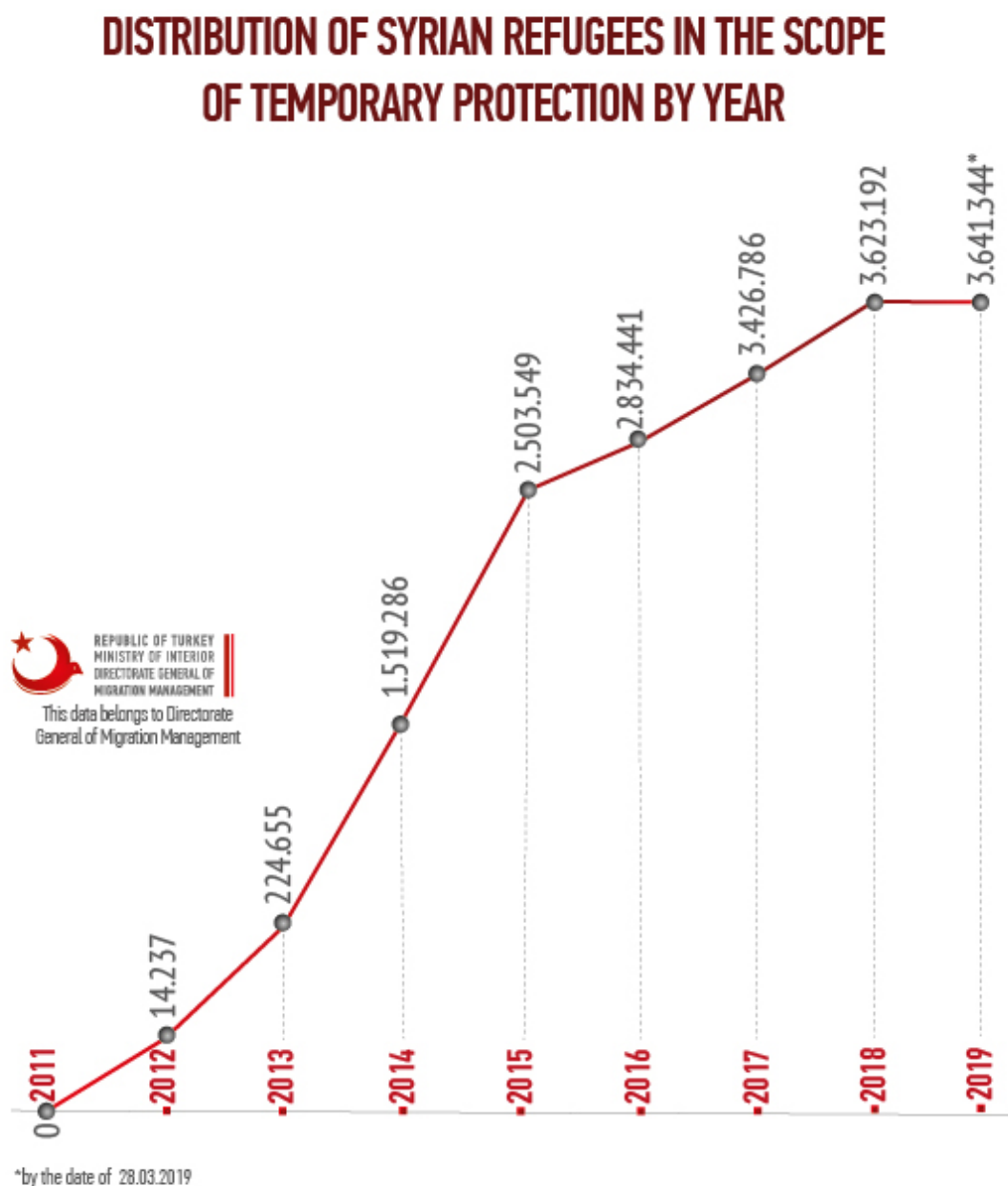
ANEXO III: Distribución por edad y género de los refugiados sirios registrados conforme a datos biométricos. Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019.

DISTRIBUTION BY AGE AND GENDER OF REGISTERED SYRIAN REFUGEES RECORDED BY TAKING BIOMETRIC DATA

AGE	MALE	FEMALE	TOTAL
TOTAL	1.974.470	1.666.874	3.641.344
0-4	259.056	242.020	501.076
5-9	259.164	243.974	503.138
10-14	201.968	187.113	389.081
15-18	149.317	123.466	272.783
19-24	320.685	230.264	550.949
25-29	208.429	147.598	356.027
30-34	172.406	125.910	298.316
35-39	122.123	95.843	217.966
40-44	80.708	70.939	151.647
45-49	59.788	56.840	116.628
50-54	48.497	46.183	94.680
55-59	33.800	33.966	67.766
60-64	23.711	24.304	48.015
65-69	15.722	16.220	31.942
70-74	8.925	9.516	18.441
75-79	5.019	6.193	11.212
80-84	2.775	3.468	6.243
85-89	1.547	2.007	3.554
90+	830	1.050	1.880

by the date of 28.03.2019

ANEXO IV: Número de refugiados sirios bajo el Régimen de Protección Temporal en Turquía (2011-2019). Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019.

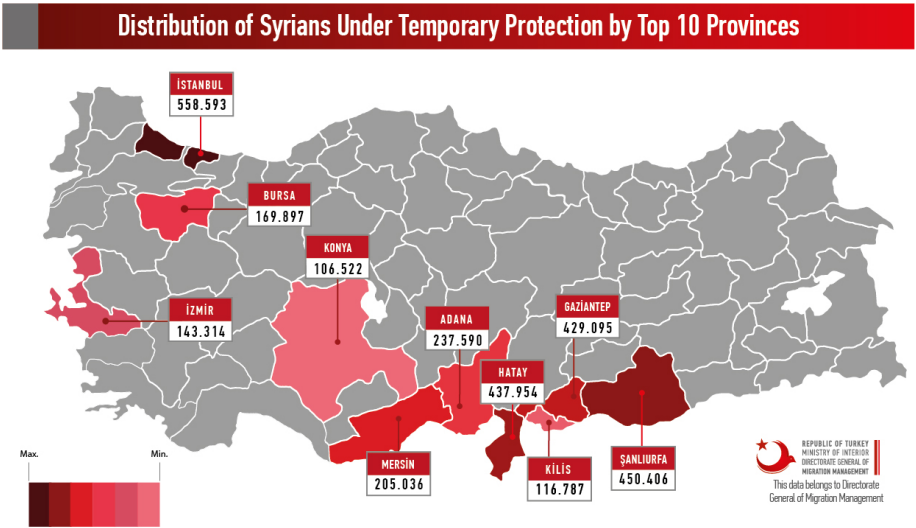


ANEXO V: Distribución provincial de los refugiados sirios en Turquía bajo el Régimen de Protección Temporal. Fuente: DGMM, 21 de marzo de 2019.

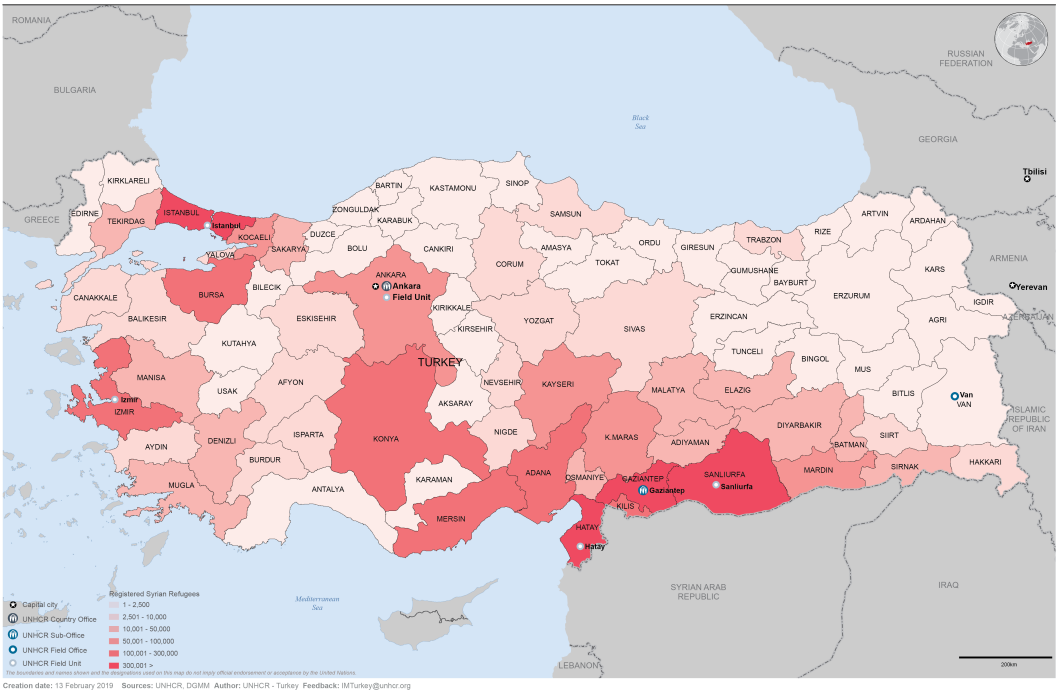
DISTRIBUTION OF SYRIAN REFUGEES IN THE SCOPE OF TEMPORARY PROTECTION BY PROVINCE

DISTRIBUTION OF SYRIAN REFUGEES IN THE SCOPE OF TEMPORARY PROTECTION BY PROVINCE 21.03.2019 (ALPHABETICAL)									
PROVINCE NO	PROVINCE	REGISTRETED	POPULATION	COMPARASION PERCENTAGE WITH PROVINCE POPULATION	PROVINCE NO	PROVINCE	REGISTRETED	POPULATION	COMPARASION PERCENTAGE WITH PROVINCE POPULATION
	TOTAL	3.641.344	82.003.882	4,44%		TOTAL	3.641.344	82.003.882	4,44%
1	ADANA	237.590	2.220.125	10,70%	42	KAHRAMANMARAŞ	88.200	1.144.851	7,70%
2	ADIYAMAN	24.696	624.513	3,95%	43	KARABÜK	784	248.014	0,32%
3	AFYONKARAHİSAR	6.263	725.568	0,86%	44	KARAMAN	776	251.913	0,31%
4	AĞRI	1.040	539.657	0,19%	45	KARS	169	288.878	0,06%
5	AKSARAY	2.801	412.172	0,68%	46	KASTAMONU	1.323	383.373	0,35%
6	AMASYA	678	337.508	0,20%	47	KAYSERİ	78.430	1.389.680	5,64%
7	ANKARA	90.829	5.503.985	1,65%	48	KIRIKKALE	1.495	286.602	0,52%
8	ANTALYA	1.647	2.426.356	0,07%	49	KIRKLARELİ	2.738	360.860	0,76%
9	ARDAHAN	137	98.907	0,14%	50	KİRŞEHİR	1.333	241.868	0,55%
10	ARTVIN	40	174.010	0,02%	51	KİLİS	116.787	142.541	81,93%
11	AYDIN	7.607	1.097.746	0,69%	52	KOCAELİ	55.847	1.906.391	2,93%
12	BALIKESİR	4.396	1.226.575	0,36%	53	KONYA	106.522	2.205.409	4,83%
13	BARTIN	129	198.999	0,06%	54	KÜTAHYA	784	577.941	0,14%
14	BATMAN	22.460	599.103	3,75%	55	MALATYA	29.676	797.036	3,72%
15	BAYBURT	25	82.274	0,03%	56	MANİSA	13.723	1.429.643	0,96%
16	BİLECİK	593	223.448	0,27%	57	MARDİN	89.005	829.195	10,73%
17	BİNGÖL	941	281.205	0,33%	58	MERSİN	205.036	1.814.468	11,30%
18	BİTLİS	953	349.396	0,27%	59	MUĞLA	14.531	967.487	1,50%
19	BOLU	2.321	311.810	0,74%	60	MUŞ	1.368	407.992	0,34%
20	BURDUR	8.711	269.926	3,23%	61	NEVŞEHİR	9.694	298.339	3,25%
21	BURSA	169.897	2.994.521	5,67%	62	NİĞDE	4.473	364.707	1,23%
22	ÇANAKKALE	5.212	540.662	0,96%	63	ORDU	683	771.932	0,09%
23	ÇANKIRI	548	216.362	0,25%	64	OSMANİYE	48.876	534.415	9,15%
24	ÇORUM	2.583	536.483	0,48%	65	RİZE	902	348.608	0,26%
25	DENİZLİ	12.564	1.027.782	1,22%	66	SAKARYA	15.923	1.010.700	1,58%
26	DIYARBAKIR	33.775	1.732.396	1,95%	67	SAMSUN	5.671	1.335.716	0,42%
27	DÜZCE	1.686	387.844	0,43%	68	SİİRT	3.966	331.670	1,20%
28	EDİRNE	948	411.528	0,24%	69	SİNOP	131	219.733	0,06%
29	ELAZIĞ	13.329	595.638	2,24%	70	SİVAS	4.007	646.608	0,62%
30	ERZİNCAN	99	236.034	0,04%	71	ŞANLIURFA	450.406	2.035.809	22,12%
31	ERZURUM	1.095	767.848	0,14%	72	ŞİRNAK	15.311	524.190	2,92%
32	ESKİŞEHİR	4.536	871.187	0,52%	73	TEKİRDAĞ	13.684	1.029.927	1,33%
33	GAZİANTEP	429.095	2.028.563	21,15%	74	TOKAT	985	612.646	0,16%
34	GİRESUN	164	453.912	0,04%	75	TRABZON	3.101	807.903	0,38%
35	GÜMÜŞHANE	165	162.748	0,06%	76	TUNCELİ	59	88.198	0,07%
36	HAKKARİ	5.386	286.470	1,88%	77	UŞAK	2.340	367.514	0,64%
37	HATAY	437.954	1.609.856	27,20%	78	VAN	2.135	1.123.784	0,19%
38	İĞDIR	90	197.456	0,05%	79	YALOVA	3.626	262.234	1,38%
39	ISPARTA	7.180	441.412	1,63%	80	YOZGAT	4.270	424.981	1,00%
40	İSTANBUL	558.593	15.067.724	3,71%	81	ZONGULDAK	554	599.698	0,09%
41	İZMİR	143.314	4.320.519	3,32%					

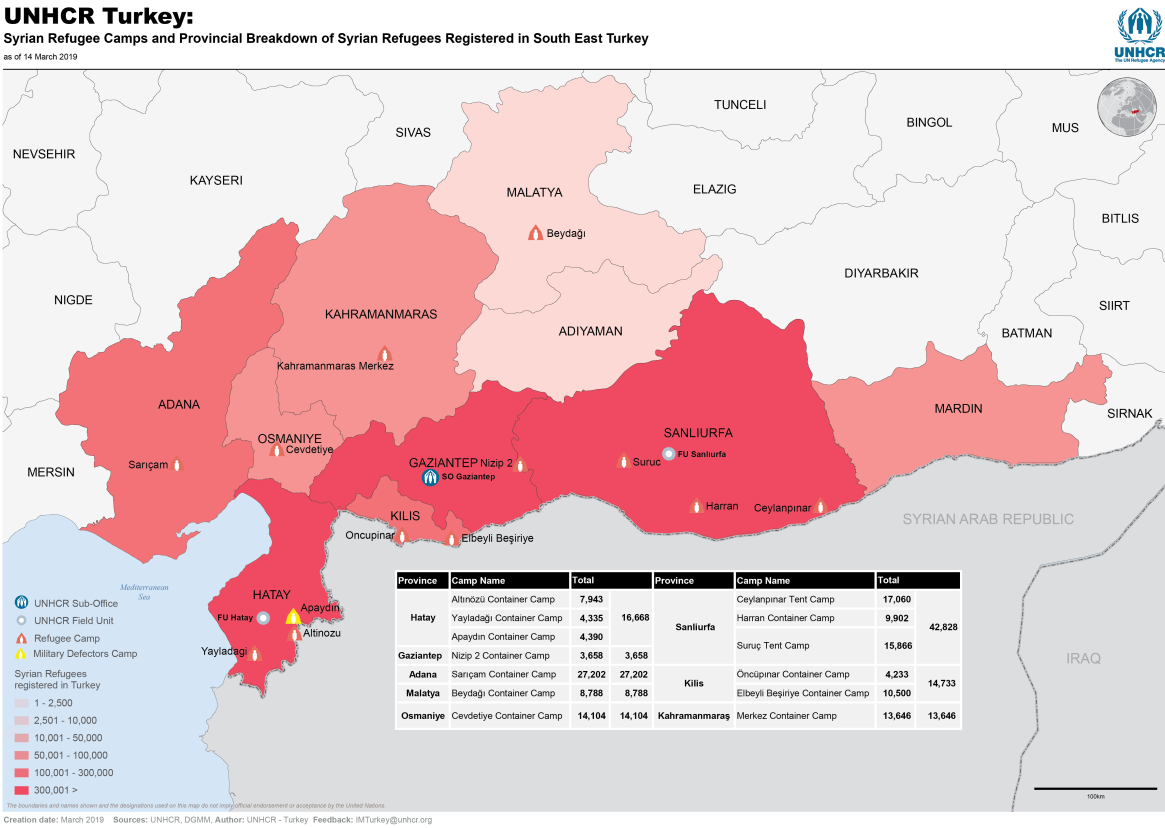
ANEXO VI: Distribución de los refugiados sirios bajo el Régimen de Protección Temporal conforme a las provincias turcas de mayor afluencia. Fuentes: DGMM y ACNUR (UNHCR), 2019.



UNHCR Turkey:
Provincial Breakdown Syrian Refugees in Turkey
as of 31 January 2019



ANEXO VII: Localización de los Campos de Alojamiento Temporal (CAT) para los refugiados sirios en Turquía. Fuente: ACNUR, 31 de enero de 2019.



ANEXO VIII. Estadística relativa al número de refugiados sirios que han sido reubicados en países de la Unión Europea desde Turquía conforme a la política “uno por uno”. Fuente: DGMM, 28 de marzo de 2019.

STATISTICAL DATA RELATED TO SYRIAN REFUGEE WHO LEFT COUNTRY IN THE SCOPE OF ONE TO ONE POLICY

COUNTRY	TOTAL
GENERAL TOTAL	20.936
GERMANY	7.472
FRANCE	3.791
HOLLAND	3.723
FINLAND	1.521
BELGIUM	1.315
SWEDEN	1.159
SPAIN	602
ITALY	382
AUSTRIA	213
LUXEMBOURG	206
CROATIA	152
PORTUGAL	142
LITHUANIA	102
ESTONIA	59
LETONIA	46
SLOVENIA	34
MALTA	17

by the date of 28.03.2019

Tesis Doctoral
La integración laboral de los refugiados sirios en Turquía
Leticia Dorsch Buzón
Madrid, 2019